

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

David Bouz

Efektivnost vymáhání protiepidemických opatření

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. Mgr. Bc. Libor Dušek, Ph.D.

Katedra národního hospodářství

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 15. srpna 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 188 205 znaků včetně mezer.

V Praze dne 15. srpna 2023

David Bouz

Poděkování

Děkuji mému vedoucímu, doc. Liboru Duškovi, za podnětné téma, konstruktivní připomínky a ochotu při vedení této práce. Děkuji též rodině, přátelům, kolegům a nejmenovanému územnímu samosprávnému celku za podporu a trpělivost.

Obsah

Úvod	6
1. Pandemie koronaviru.....	8
1.1. Covid-19	8
1.2. Průběh pandemie v České republice	9
1.3. Protiepidemická opatření	12
2. Právní úprava protiepidemických opatření a jejich vymáhání.....	14
2.1. Nouzový stav a krizový zákon.....	15
2.1.1. Přestupky dle krizového zákona.....	16
2.2. Zákon o ochraně veřejného zdraví.....	17
2.2.1. Orgány ochrany veřejného zdraví	18
2.2.2. Protiepidemická opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví	18
2.2.3. Karantény a izolace.....	20
2.2.4. Přestupky dle zákona o ochraně veřejného zdraví	22
2.3. Pandemický zákon	23
2.3.1. Přestupky dle pandemického zákona	25
2.4. Opatření na ochranu státních hranic	26
2.5. Policejní složky.....	27
2.6. Přestupkové řízení	28
2.6.1. Příkaz na místě.....	28
2.6.2. Řízení před správním orgánem	29
2.7. Trestné činy	30
2.7.1. Statistiky trestných činů	31
3. Ekonomie kriminality	32
3.1. Teorie racionální volby	33
3.2. Efekt odstrašení	34
3.3. Efektivní alokace zdrojů	37
4. Vymáhání opatření v hl. m. Praze – reálná data	39
4.1. Metodologie sběru dat	39
4.2. Hygienická stanice hl. m. Prahy	41
4.2.1. Karantény a izolace.....	41
4.2.2. Přestupky	43
4.3. Magistrát hl. m. Prahy	46
4.3.1. Struktura dat a jejich limity.....	46
4.3.2. Zjištění	46
4.4. Městská policie hl. m. Prahy.....	49
4.4.1. Struktura dat a jejich limity.....	49

4.4.2.	Zjištění	50
4.5.	Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy.....	55
4.5.1.	Struktura dat a jejich limity.....	55
4.5.2.	Zjištění	55
5.	Reálné vymáhání opatření pohledem ekonomie kriminality	57
5.1.	Hodnocení teorií racionální volby	57
5.1.1.	Reálná pravděpodobnost potrestání	57
5.1.2.	Reálná výše sankcí.....	61
5.1.3.	Mediálně známé případy	62
5.2.	Dynamika průběhu pandemie	65
5.2.1.	První vlna.....	66
5.2.2.	Další vlny	67
5.3.	Výsledný pohled.....	68
5.3.1.	Proč nebylo porušení více?	70
5.4.	Optimální sankce	71
5.4.1.	Očekávaná škoda	72
5.4.2.	Výpočet optimální sankce	74
6.	Normativní doporučení.....	77
6.1.	Sběr dat a sledování efektivity.....	77
6.2.	Jasná právní úprava.....	79
6.2.1.	Kvalitní proces přijímání opatření	79
6.2.2.	Speciální pandemický zákon.....	80
6.2.3.	Rychlá legislativní reakce na problémy	80
6.3.	Více kontrol a jejich lepší právní ukotvení	81
6.3.1.	Lepší zacílení kontrol.....	81
6.3.2.	Orgány zodpovědné za vymáhání opatření	82
6.3.3.	Centralizace krajských hygienických stanic	83
6.3.4.	Sdílení dat o lidech v karanténách	83
6.4.	Lepší komunikace kontrol	85
6.5.	Efektivnější trestání	85
6.5.1.	Vyšší a přehledné sankce	86
6.5.2.	Rychlé tresty	87
6.5.3.	Trestání opakovaných prohřešků	89
6.5.4.	Odpovědnost právnických osob	90
	Závěr	91
	Seznam použitých zdrojů	92
	Abstrakt	103

Úvod

V letech 2020 až 2022 celý svět zasáhla pandemie covidu-19, která si vyžádala mnoho lidských životů a způsobila značné společenské a ekonomické škody. Aby se zabránilo nejhorsším následkům, bylo nutné zavést bezprecedentní opatření, která významně omezovala fungování společnosti i život obyvatel. Ačkoliv se pandemii nakonec povedlo zvládnout, Česká republika v jejím průběhu bohužel dosáhla nelichotivého prvenství – jednoho z největších růstů nakažených na počet obyvatel na celém světě, zároveň vykazovala i relativně vysoký počet nadúmrtí. První vlnu pandemie na jaře roku 2020 přitom oproti jiným zemím ČR přečkala velmi dobře. Co se v průběhu pandemie stalo, že jsme ze světového premianta během pár měsíců dospěli až k přeplněným nemocnicím a tvrdým lockdownům?

Odpověď může poskytnout fungování zavedených protiepidemických opatření v ČR. Ta svým charakterem v zásadě nevybočovala z opatření, která přijímaly ostatní státy, a byla i relativně přísná. Z anekdotických informací z médií ovšem vyplývá, že státní orgány jejich dodržování příliš důsledně nekontrolovaly a případné sankce byly jen velmi nízké.

Tato práce tak pracuje s hypotézou, že jedním z aspektů, které v průběhu pandemie selhávaly, bylo právě vymáhání protiepidemických opatření ze strany veřejné moci, v důsledku čehož pak mnohdy nebyla dodržována. To pak mohlo mít negativní vliv na další šíření pandemie, což by mohlo pomoci vysvětlit, proč i přes papírově přísná opatření dospěla ČR k rekordním počtům nakažených.

Základní otázka této práce tedy zní, zda bylo vymáhání protiepidemických opatření ze strany státních orgánů efektivní, nebo naopak nefungovalo. Cílem je zjistit skutečná data o vymáhání protiepidemických opatření, na jejich základě popsat, jak reálně fungovaly kontroly a jak vypadaly následné sankce a podrobit tato zjištění analýze optikou ekonomie kriminality a jejich doporučení. Na tomto základě je pak možné identifikovat slabá místa právní úpravy a formulovat sadu doporučení, jak by bylo možné vymáhání protiepidemických opatření zefektivnit.

Za tímto účelem tak tato práce analyzuje data za období březen 2020 až květen 2022 od příslušných správních orgánů a policejních útvarů zodpovědných za vymáhání protiepidemických opatření na území hlavního města Prahy. Dané geografické omezení bylo zvoleno, neboť vymáhání protiepidemických opatření bylo celkem svěřeno stovkám orgánů a komplexní shromáždění statistik pro celé území ČR by bylo extrémně náročné.

Na základě těchto (byť limitovaných) dat, doplněných o dobové informace z médií, dochází tato práce k závěru, že reálné vymáhání opatření nebylo příliš efektivní a stát na něj

v mnoha ohledech v podstatě rezignoval. V řadě oblastí probíhaly kontroly nahodile anebo téměř minimálně. Ve spoustě případů byly příslušné orgány přetíženy anebo neměly dostatečné nástroje pro to, aby mohly vůbec efektivní kontroly vykonávat. Například krajské hygienické stanice tak kvůli trasování případů a nařizování izolací a karantén zkrátka neměly personální kapacity na rozsáhlou kontrolní činnost.

Speciální pozornost je pak věnována izolacím a karanténám jako specifickým opatřením s velkou epidemiologickou závažností. U těch dochází práce k závěru, že na jejich dodržování bylo dbáno zcela minimálně – zkontrolovány byly jen nízké desetiny procenta nařízených izolací a karantén. Pravděpodobnost, že bude porušení karantény nebo izolace odhaleno, je na základě dostupných dat odhadována jen na zhruba 0,12 %.

Ani případné sankce nebyly ve skutečnosti příliš vysoké. Velká část zjištěných přestupků byla zpravidla řešena pouze domluvou (u Městské policie hl. m. Prahy až v 90 % případů), případně správním trestem napomenutí. Pokutu tak obdržel málokdo, navíc často ve velmi nízké výši – průměrné pokuty dosahovaly pouze řádu stokorun, na míle daleko od vysokých milionových horních sazeb, které zákony umožňovaly. Pozitivním zjištěním nicméně je, že drtivá většina pokut byla vyřešena buď blokově na místě, anebo příkazem v rámci přestupkového řízení. Správní orgány se tak nemusely potýkat s příliš velkým počtem zdlouhavých úkonů.

Na základě uvedených zjištění lze konstatovat, že optikou ekonomie kriminality nelze vymáhání protiepidemických opatření označit za příliš funkční. Ani pravděpodobnost dopadení, ani následné sankce zdaleka neodpovídaly výši, která by zaručovala efektivní odrazení potenciálních pachatelů od páchání přestupků. První vlnu pandemie tak ČR úspěšně přečkala zejména díky vysoké důvěře občanů v opatření a převažující vůli je dobrovolně dodržovat kvůli strachu z nové nemoci. Tento efekt se však postupem času oslaboval, důvěra ve státní instituce i protiepidemická opatření klesala a spolu s tím se snižovala i ochota lidí se jimi řídit. Ačkoliv většina obyvatel i podnikatelů opatření přeci jen dodržovala, stát na určitou míru polevení nedokázal reagovat. I ta pak pravděpodobně stačila k tomu, aby se vir rychle šířil a dovedl nás k rekordním počtům nakažených.

1. Pandemie koronaviru

1.1. Covid-19

Covid-19 je infekční onemocnění způsobené virem SARS-CoV-2, které se zpravidla projevuje jako respirační choroba podobná chřipce či zápalu plic. Většina nakažených má pouze lehké či středně těžké příznaky, v některých případech však může být onemocnění vážné a vyžaduje hospitalizaci či dokonce vede až k úmrtí.¹

Smrtnost (*infection fatality rate*, podíl zemřelých z celkového počtu nakažených) měla v průběhu pandemie tendenci se postupně snižovat, lišila se i napříč jednotlivými zeměmi. Významný rozdíl byl i napříč věkovými skupinami, kdy nejvíce ohroženými byly právě starší ročníky.² Obecně se smrtnost pohybovala v desetinách procenta nebo v nízkých jednotkách procent.³ I když může pravděpodobnost působit jako malá, při desítkách tisíc nakažených již nejde o zanedbatelné číslo, zejména kvůli tomu, že vyšší počet pacientů vyžadujících hospitalizaci může vést ke kompletnímu přetížení zdravotnického systému, čímž se potenciální následky ještě zhoršují, jelikož není nakaženým možné poskytovat potřebnou péči.

I lidé s lehčím průběhem covidu-19 si však mohou nést dlouhodobé následky v podobě postcovidového syndromu (tzv. *long covid*). Jeho efekty nejsou zatím dostatečně prozkoumány, často jde však o dušnost, dlouhodobou únavu či neurologické problémy. Odhaduje se, že jím trpí zhruba každý desátý nakažený.⁴

¹ Coronavirus disease (COVID-19). *World Health Organization* [online] [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.who.int/health-topics/coronavirus>

² COVID-19 FORECASTING TEAM. Variation in the COVID-19 infection–fatality ratio by age, time, and geography during the pre-vaccine era: a systematic analysis. *The Lancet*. 2022, roč. 399, č. 10334. DOI: 10.1016/S0140-6736(21)02867-1

³ Mortality Analyses. *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>

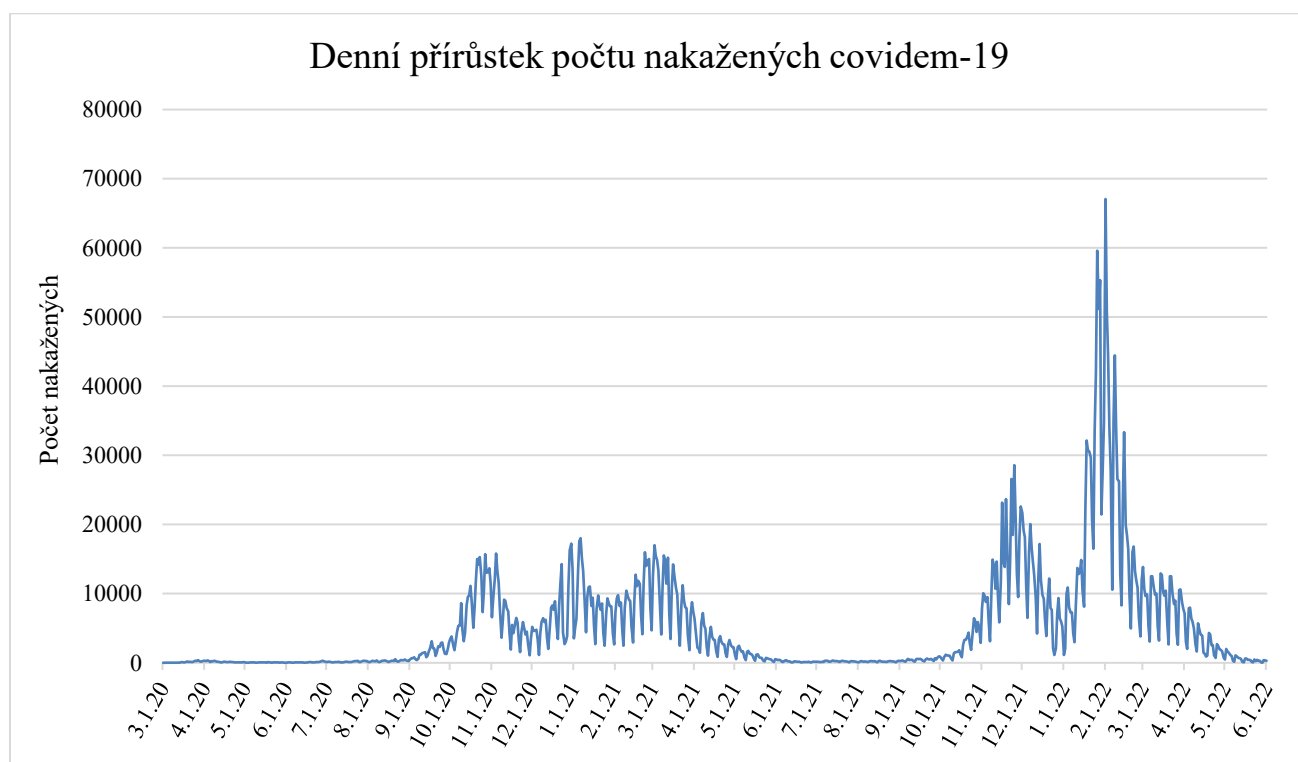
⁴ ALTMANN, Daniel M. et al. The immunology of long COVID. *Nature Reviews Immunology*. 2023. DOI: 10.1038/s41577-023-00904-7

1.2. Průběh pandemie v České republice

První potvrzené případy nakažených covidem-19 se v ČR objevily 1. března 2020. Postupně začala být zaváděna prvotní opatření proti šíření viru a 12. března 2020 byl vyhlášen nouzový stav.⁵ Postupně se ČR prohnalo několik pandemických vln, kdy denní nárůsty počtu nakažených dosáhly až desítek tisíc (*Graf 1*).

K 5. květnu 2022 byl pak usnesením Poslanecké sněmovny ukončen tzv. stav pandemické pohotovosti, a již tak nebyla přijímána žádná další plošná protiepidemická opatření.⁶ Období trvání pandemie v ČR, které tato práce zkoumá, tak lze vymezit březnem 2020 až květnem 2022.

Graf 1: Denní přírůstek počtu nakažených covidem-19 v České republice



Zdroj dat: Ministerstvo zdravotnictví ČR⁷

⁵ ŠTORKÁN, Martin. Od prvních nakažených k více než 20 000 mrtvých. Český rok s koronavirem den po dni. *iRozhlas.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-covid-cesko-ockovani-testovani-vakciny-epidemie-andrej-babis-jan_2103010705_ace

⁶ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 222 ze 22. schůze ze dne 4. května 2022

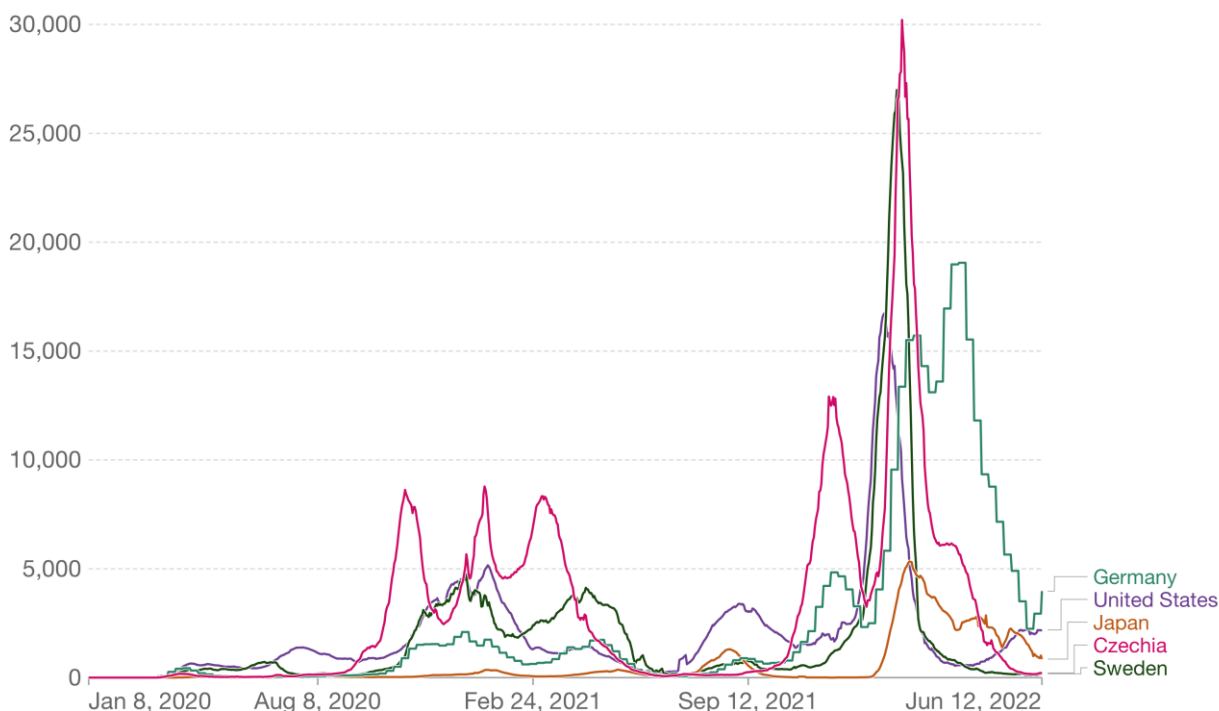
⁷ KOMENDA, Martin et al. COVID-19: Přehled aktuální situace v ČR. Onemocnění aktuálně. *Ministerstvo zdravotnictví České republiky* [online]. 2020. Dostupné z: <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>

Absolutní počet nakažených však není úplně vypovídající pro porovnání s ostatními státy, pomoci může přepočítání na počet obyvatel (*Graf 2*). Jak vyplývá z grafu, první vlnu na jaře 2020 zvládla ČR velmi obstojně, počet případů byl v porovnání s ostatními státy velmi nízký (a na samotném grafu téměř neznatelný). Později se však trend zcela obrátil a v rámci druhé vlny na podzim 2020 již ČR dosáhla smutného prvenství. Počty nově nakažených na obyvatele byly nejvyšší v Evropě a jedny z nejvyšších na světě.⁸

*Graf 2: Týdenní počty potvrzených nakažených covidem-19 na milion obyvatel*⁹

Weekly confirmed COVID-19 cases per million people

Weekly confirmed cases refer to the cumulative number of confirmed cases over the previous week.



Source: WHO COVID-19 Dashboard

CC BY

Ani samotné srovnání s ostatními zeměmi co do počtu nakažených však není úplně jednoduché. Skutečné počty nakažených známé nejsou, pouze ty potvrzené testy. Přístup k testování a evidenci případů se však může mezi jednotlivými zeměmi značně lišit a počty

⁸ HOLDER, Josh, Matina STEVIS-GRIDNEFF a Allison MCCANN. Europe's Deadly Second Wave: How Did It Happen Again? *The New York Times* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/12/04/world/europe/europe-covid-deaths.html>

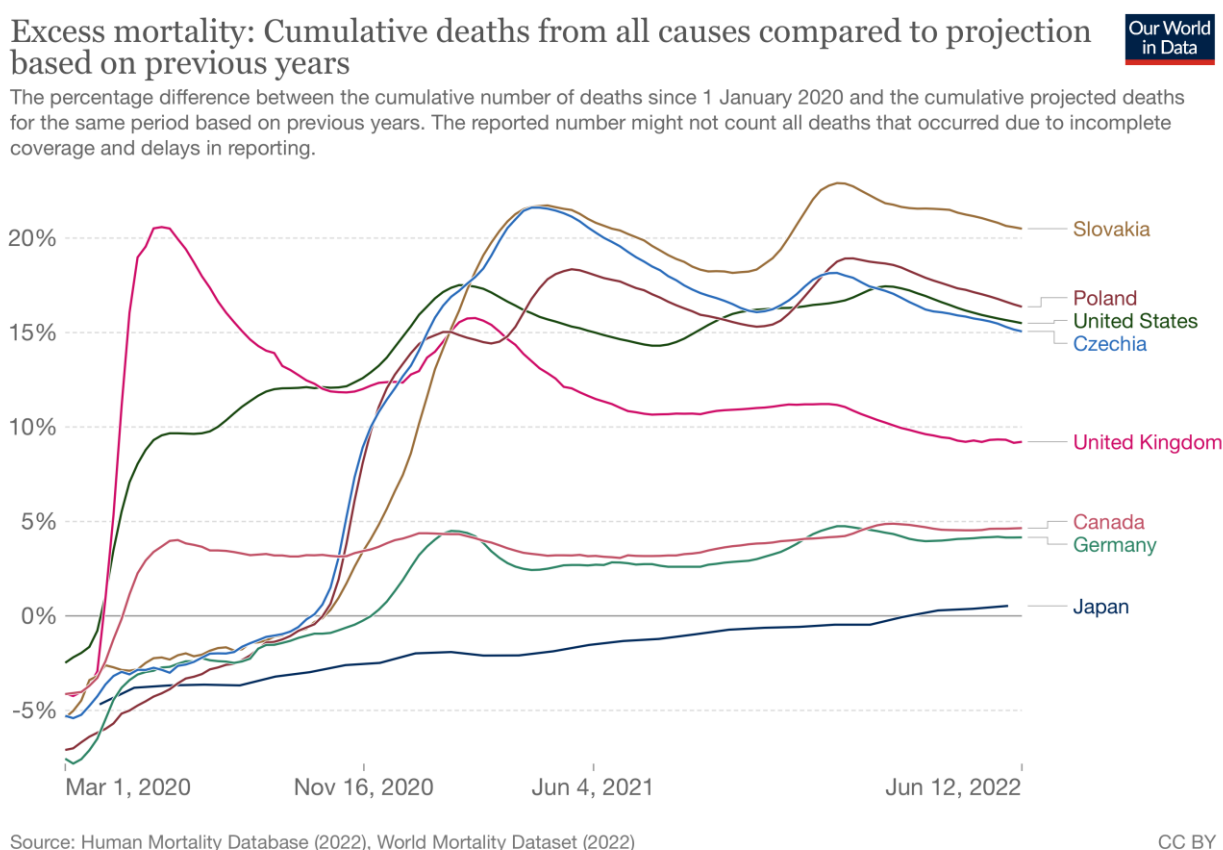
⁹ Převzato z Our World in Data: COVID-19 Data Explorer. *Global Change Data Lab* [online] [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer>

nakažených zejména v chudších zemích tak mohou být značně podhodnocené. Stejně tak se budou lišit i samotné následky nákazy covidem-19, ať už podle dostupnosti zdravotní péče anebo dalších socioekonomických faktorů v dané zemi.

Vypovídající srovnání tak může nabídnout srovnání nadměrných úmrtí (*excess mortality*) – tedy kolik lidí v dané zemi reálně zemřelo v covidových letech nad počet očekávaných úmrtí na základě predikcí ze standardních předcovidových let. I v tomto ohledu ČR bohužel nevyhází nejlépe, poměr mezi počtem úmrtí během covidových let a předpokládaných úmrtí je v porovnání s řadou zejména západních zemí poměrně vysoký (

Graf 3). Ačkoliv v tomto ohledu ČR zdaleka nepatří k nejpostiženějším zemím na světě, přesto předstihla řadu západních zemí a takový účet za pandemii nelze považovat za příliš dobrý.¹⁰

Graf 3: Kumulativní procentuální rozdíl mezi úmrtností během covidového období a předpokládanou úmrtností¹¹



¹⁰ Tracking covid-19 excess deaths across countries. *The Economist* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.economist.com/graphic-detail/coronavirus-excess-deaths-tracker>

¹¹ Převzato z *Our World in Data: COVID-19 Data Explorer*.

Na základě uvedených ukazatelů se dá konstatovat, že ČR pandemii příliš nezvládla. Největším paradoxem je kontrast pozdějšího průběhu pandemie s první vlnou na jaře 2020, která byla naopak zvládnuta velmi dobře. Tehdejší premiér Andrej Babiš po ní podotkl, že je ČR „*best in covid*“, jen aby se pak země na podzim 2020 stala smutným rekordmanem v počtu nakažených.¹²

1.3. Protiepidemická opatření

Opatření ke zvládnutí pandemie byla zaváděna celá řada, přičemž v jejím průběhu docházelo k jejich výraznému vývoji a častým změnám. Níže jsou tedy uvedeny alespoň jejich základní kategorie.

Covid-19 se šíří kapénkami ve vzduchu, které vydechuje nakažený, je proto hlavně nutné zabránit kontaktu s nimi.¹³ Základní ideou protiepidemických opatření je tak omezení kontaktu s nakaženými a potenciálně nakaženými a stanovení hygienických pravidel pro situace, kdy k takovému kontaktu dochází.

Bezesporu nejdůležitějším opatřením je tedy *izolace* nakažených od zdravé populace. Druhým důležitým opatřením je pak *karanténa* těch osob, u kterých je na nákazu podezření – ať už ve chvíli, kdy sami vykazují příznaky nemoci, ovšem výskyt covidu-19 dosud není potvrzen testem, anebo byli s nakaženým člověkem v rizikovém kontaktu (podrobněji bod 2.2.3).

Vzhledem k tomu, že je vir možné šířit i ve chvíli, kdy ještě člověk nevykazuje žádné příznaky (případně může nemoc kompletně prodělat asymptomaticky), bylo nutné nasazení nejen individuálních, ale i plošných opatření, která preventivně limitovala kontakty mezi všemi lidmi.¹⁴ V první řadě tedy byl omezován volný pohyb osob, který byl dovolen pouze pro vymezené účely, například na cesty do zaměstnání anebo do školy. Platil zákaz shlukování více osob, později i zákaz na cesty mezi jednotlivými okresy.

¹² Babiš: Můj výrok ‚best in covid‘ byl vytržen z kontextu, návrat ze škol a dovolených jsme ale loni nezvládli. *iRozhlas.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-cesko-koronavirus-covid-19-bled-best-covid_2109011135_pj

¹³ *Coronavirus disease (COVID-19)*.; BALE, Rahul et al. Quantifying the COVID19 infection risk due to droplet/aerosol inhalation. *Scientific Reports*. 2022, roč. 12, č. 1. DOI: 10.1038/s41598-022-14862-y

¹⁴ RASMUSSEN, Angela L. a Saskia V. POPESCU. SARS-CoV-2 transmission without symptoms. *Science*. 2021, roč. 371, č. 6535. DOI: 10.1126/science.abf9569

Omezeny byly i obchody, pohostinství a další služby, kde mají lidé tendenci se shlukovat a trávit čas. Forma regulace byla v průběhu času různá, od jejich úplného uzavření, přes limitaci počtu osob v provozovně až po požadavek očkování nebo negativního testu pro návštěvníky.

Důležitým opatřením také byla ochrana dýchacích cest v případech, kdy dochází ke kontaktu s lidmi. Zprvu platila povinnost ochrany všude, včetně venkovních prostor, postupně však byla zavedena pouze do interiérů. Důležitou povinností byla rovněž ochrana dýchacích cest v městské hromadné dopravě (MHD). V průběhu pandemie byla také zavedena povinnost nosit místo roušky účinnější respirátor.¹⁵

¹⁵ Pro komplexní přehled opatření viz SLABÁ, Jitka. Vládní boj proti pandemii: přehled opatření vydaných v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19 v Česku v letech 2020 a 2021. *Demografie*. 2022, roč. 64, č. 2. DOI: 10.54694/dem.0303

2. Právní úprava protiepidemických opatření a jejich vymáhání

Protiepidemická opatření byla v českém právním řádu zakotvena poměrně nepřehledně, což bylo zejména důsledkem toho, že české zákony na obdobně rozsáhlou nouzovou situaci nebyly připraveny. Zatímco tak standardní krizové nástroje bez větších problémů sloužily v posledních desetiletích ke zvládnutí povodní anebo lokálních epidemií, tváří v tvář globální pandemii se ukázalo, že pro její řešení zkrátka nejsou stavěny.

Státní orgány se snažily v tomto systému manévrovat a využívat jeho instituty tak, aby potřebná opatření mohla být zavedena. Příslušné předpisy byly v průběhu pandemie mnohokrát upravovány a novelizovány ve snaze reagovat na vývoj epidemické situace a poznatky z terénu, byť ne vždy s kýženým účinkem, což ještě více přidávalo na celkové nesrozumitelnosti a nepřehlednosti pro jejich adresáty.

V průběhu pandemie tak byla proticovidová opatření vydávána na základě třech různých zákonů, navíc různou právní formou. Pro vymáhání těchto opatření pak existovalo několik zákonných režimů, a to s odlišnými orgány, kterým byla kontrola a řešení protiprávních činů svěřena:

- nouzový stav a opatření dle krizového zákona, na jeho základě vydaná usnesení vlády (okrajově též nařízení hejtmana kraje) a přestupky dle tohoto zákona,
- zákon o ochraně veřejného zdraví, na jeho základě vydaná nařízení krajských hygienických stanic, mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví, ochranná opatření ministerstva zdravotnictví a přestupky dle tohoto zákona,
- pandemický zákon a přestupky dle tohoto zákona,
- možnost obecní policie a Policie ČR řešit některé přestupky příkazem na místě,
- zákon o ochraně státních hranic a přestupky dle tohoto zákona,
- přestupek neuposlechnutí výzvy policisty či strážníka,
- trestné činy dle trestního zákoníku.

Cílem této části je tento systém právního zakotvení protiepidemických opatření popsat, a to jak z pohledu přijímání opatření, tak hlavně stran způsobů, kterými jsou jejich případná porušení řešena, zejména v podobě přestupků a správních řízení. Vedle toho je nutné popsat i institucionální zakotvení vymáhání opatření, ať už jde o orgány ochrany veřejného zdraví, správní orgány či policejní složky.

2.1. Nouzový stav a krizový zákon

Primárním nástrojem, který vláda v průběhu epidemie koronaviru využívala pro stanovení protiepidemických opatření, byl institut nouzového stavu dle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Nouzový stav je možné vyhlásit v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost.¹⁶

Konkrétní důsledky vyhlášeného nouzového stavu pak upravuje krizový zákon, který dává vládě oprávnění omezovat na dobu nezbytně nutnou a v nezbytném rozsahu práva obyvatel anebo naopak nařizovat některé činnosti. Namátkou tak mohla být omezena svoboda pohybu a pobytu v zasaženém území, shromažďovací právo nebo právo podnikat. Nařídít pak může vláda například zákaz vstupu a pobytu osob ve vymezeném území, pracovní povinnost některých osob, opatření k ochraně státních hranic anebo nasazení vojáků či hasičů k provádění krizových opatření.¹⁷ Tato opatření se musí vymezit současně s vyhlášením nouzového stavu.¹⁸

V praxi však vláda vyhlásila nouzový stav pouze s blanketním odkazem na § 5 a 6 krizového zákona s tím, že konkrétní opatření pak byla specifikována jednotlivými usneseními vlády (tzv. krizovými opatřeními). Kupříkladu první nouzový stav tak byl vládou vyhlášen 12. března 2020,¹⁹ jednotlivými usneseními pak v následujících dnech vláda postupně omezovala vstup na území ČR a cestování do rizikových zemí,²⁰ zakazovala maloobchodní prodej a provoz služeb,²¹ anebo zakazovala volný pohyb osob.²²

Vedle krizových opatření vlády byla také v praxi vydávána krizová opatření hejtmanů, byť v menší míře.²³ Takto například na počátku pandemie primátor hl. m. Prahy nařídil nošení ochrany dýchacích cest v městské hromadné dopravě několik dní před tím, než tuto povinnost zavedla celostátní opatření.²⁴

¹⁶ čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

¹⁷ § 5 a 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)

¹⁸ čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky

¹⁹ Usnesení Vlády České republiky ze dne 12. března 2020 č. 194

²⁰ Usnesení Vlády České republiky ze dne 12. března 2020 č. 198

²¹ Usnesení Vlády České republiky ze dne 14. března 2020 č. 211

²² Usnesení Vlády České republiky ze dne 15. března 2020 č. 215

²³ Podle § 14 odst. 4 a 6 krizového zákona

²⁴ Nařízení primátora hl. m. Prahy ze dne 16. března 2020, č.j. MHMP 455992/2020, plošnou povinností chránit dýchací cesty zavedla vláda až svým usnesením ze dne 18. března 2020 č. 247

2.1.1. Přestupky dle krizového zákona

Fyzické osoby mají dle § 31 odst. 3 krizového zákona stanoveny různé povinnosti. V případě protiepidemických opatření je nedůležitější povinnost dle § 31 odst. 3 písm. c) krizového zákona, kdy je fyzická osoba povinna strpět omezení vyplývající z krizových opatření stanovených v době krizového stavu.

V případě, že tuto povinnost poruší, dopouští se přestupku dle § 34 odst. 1 písm. a) krizového zákona. Pod tuto skutkovou podstatu spadala drtivá většina povinností daných krizovými opatřeními, například zákaz volného pohybu, uzavření obchodů či služeb či omezení kulturních a sportovních akcí. Za tento přestupek pak může být uložena pokuta do výše 20 000 Kč.²⁵ Zvláštní skutková podstata je pak stanovena pro případy, kdy fyzická osoba nevykoná uloženou pracovní povinnost anebo neposkytne požadované věcné prostředky,²⁶ za což hrozí pokuta až ve výši 50 000 Kč,²⁷ taková opatření však byla v praxi pouze okrajová.²⁸

Je nutné podotknout, že porušení protiepidemických krizových opatření dle krizového zákona se mohly dopustit pouze fyzické osoby, jelikož krizový zákon nestanoví pro tyto případy skutkovou podstatu přestupku pro podnikající fyzické osoby a právnické osoby. Jediného relevantního přestupku ve vztahu k opatřením ke zvládnutí epidemie se tak mohli podnikatelé a právnické osoby dopustit pouze když neposkytli požadované věcné prostředky.²⁹ Jak již ovšem bylo uvedeno, k těmto krokům nebylo v rámci protiepidemických opatření příliš přistupováno. V případě nelegálně otevřené restaurace tedy šlo dle krizového zákona postihnout pouze jednotlivé fyzické osoby, přestupek nemohla spáchat samotná společnost, která restauraci provozuje.

²⁵ § 34 odst. 3 krizového zákona

²⁶ § 34 odst. 1 písm. b) krizového zákona

²⁷ § 34 odst. 3 krizového zákona

²⁸ Vláda například několikrát nařizovala pracovní povinnost studentů lékařských fakult a zdravotnických škol (např. usnesení Vlády České republiky ze dne 12. října 2020 č. 1023), širší populace se však taková opatření netýkala. Poskytnutí věcných prostředků bylo také nařizováno minimálně, zejména k němu docházelo v počátku pandemie, kdy panoval nedostatek ochranných prostředků (srov. rozhodnutí hejtmána Ústeckého kraje č. 2/2020/COV19 ze dne 17. března 2020, o provedení krizového opatření v době nouzového stavu, a VANŽURA, Alexandr. V Lovosicích našli 680 tisíc roušek a respirátorů, většina může zůstat v kraji. *Ústecký Deník* [online]. 2020. Dostupné z: <https://ustecky.denik.cz/z-regionu/v-lovosicich-nasli-680-tisic-rousek-a-respiratoru-vetsina-muze-zustat-v-kraji-20200317.html>)

²⁹ § 34a odst. 2 písm. b) krizového zákona

Orgány příslušnými pro projednání přestupků dle krizového zákona jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností, v jejichž obvodu byl přestupek spáchán.³⁰ Tyto přestupky zprvu nebyla obecní policie ani Policie České republiky oprávněna projednávat příkazem na místě.³¹ To však představovalo významný problém, jelikož jakékoliv porušení opatření mohli policisté a strážníci pouze zdokumentovat a předat příslušnému obecnímu úřadu k řešení, což výrazně oslabovalo přímý efekt pokuty a zvyšovalo zátěž správních orgánů, které musely všechny přestupky projednávat. Zákonodárce ovšem zareagoval poměrně rychle a v květnu 2020 byl přijat speciální zákon, který policistům a strážníkům toto oprávnění přiznal.³² Policisté tedy mohli přestupek projednat na místě a uložit za něj pokutu až 10 000 Kč, v případě mladistvého pak maximálně 2 500 Kč.³³

2.2. Zákon o ochraně veřejného zdraví

Základním stavebním kamenem českého právního systému ochrany veřejného zdraví je zákon o ochraně veřejného zdraví. Jeho působnost je poměrně široká, nevěnuje se tedy pouze předcházení epidemiím, nýbrž komplexní snaze chránit veřejné zdraví. Upravuje tedy například podmínky pro úpravu a distribuci pitné vody, hygienické požadavky na vzdělávací zařízení, provoz zdravotnických a sociálních zařízení, výrobu a zpracování potravin, stravovací zařízení, ochranu před hlukem či vibracemi, nebo ochranu zdraví při práci.³⁴

Významnou součástí zákona je pak právě úprava předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění. Zákon o ochraně veřejného zdraví je tak základním předpisem, který obsahuje nástroje pro prevenci epidemií a jejich zvládnání. Upravuje postupy pro zjišťování a hlášení výskytu infekčních onemocnění, zakotvuje též opatření proti jejich šíření, ať už izolaci nakažených či další mimořádná opatření. Zákon obsahuje také úpravu povinného očkování.³⁵

³⁰ Aplikuje se § 60 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (přestupkový zákon), jelikož krizový zákon žádnou zvláštní věcnou příslušnost k projednání těchto přestupků nestanoví.

³¹ Tuto pravomoc jim totiž § 91 odst. 2 přestupkového zákona nepřisuzuje

³² § 2 odst. 2 zákona č. 243/2020 Sb., o pravomoci Policie České republiky a obecní policie postihovat porušení krizových opatření a mimořádných opatření nařízených v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru SARS CoV-2 na území České republiky

³³ § 91 odst. 1 přestupkového zákona, mladistvým se rozumí ten, kdo v době spáchání přestupku dovršil patnáctý rok a nepřekročil osmnáctý rok svého věku (§ 55 přestupkového zákona)

³⁴ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

³⁵ Hlava III zákona o ochraně veřejného zdraví

2.2.1. Orgány ochrany veřejného zdraví

Soustavu úřadů s pravomocí a působností vykonávat činnosti právě na základě tohoto zákona tvoří tzv. orgány ochrany veřejného zdraví. Vedle ministerstva zdravotnictví jde hlavně o krajské hygienické stanice (KHS), které představují správní úřady, jež se primárně ochraně veřejného zdraví věnují.

Krajských hygienických stanic je zákonem zřízeno 14 a každá má stanovený územní obvod své působnosti. Vykonávají státní zdravotní dozor, kontrolují dodržování předpisů v oblasti ochrany veřejného zdraví a v první instanci vedou jednotlivá správní řízení.³⁶ V oblasti protiepidemických opatření pak v obvodu kraje nařizují mimořádná opatření a provádí epidemiologická šetření.³⁷

Ministerstvo zdravotnictví pak vůči krajským hygienickým stanicím představuje kontrolní a řídicí orgán (byť je KHS ponechána poměrně vysoká autonomie), rozhoduje také o opravných prostředcích vůči jejich rozhodnutím. V jeho působnosti jsou primárně záležitosti, které se dotýkají více krajů nebo celé republiky, zejména různé koncepce a politiky, případně rozsáhlá mimořádná protiepidemická opatření.³⁸

2.2.2. Protiepidemická opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví

Ustanovení § 62a odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví zakotvuje oprávnění orgánů ochrany veřejného zdraví provádět epidemiologická šetření, tzv. trasování. Jejich cílem je ověřit diagnózu, lokalizovat ohnisko nákazy a zjistit, jaké další osoby mohly s nakaženým přijít do styku a potenciálně se nakazit. Všechny osoby mají povinnost orgánu ochrany veřejného zdraví sdělit veškeré důležité okolnosti pro epidemiologické šetření. Zákon zakotvuje též oprávnění ministerstva zdravotnictví zřídit dobrovolnou mobilní aplikaci pro účely epidemiologického šetření (tzv. eRoušku).³⁹

Konkrétní výčet mimořádných opatření, které je možné přijmout při epidemii a nebezpečí jejího vzniku, pak v písmenech a) až i) obsahuje § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Orgán ochrany veřejného zdraví tak může zakázat nebo omezit styk skupin osob podezřelých z nákazy s ostatními lidmi, může omezit cestování a pořádání veřejných akcí, uzavřít zdravotnická zařízení, školy, ubytování nebo restaurace. Rovněž může přikázat vyčlenit lůžka

³⁶ § 82 zákona o ochraně veřejného zdraví

³⁷ § 82 zákona o ochraně veřejného zdraví

³⁸ Zejm. § 80 odst. 1 písm. m), p) a r) zákona o ochraně veřejného zdraví

³⁹ § 62a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví

ve zdravotnických zařízeních, provést ohniskovou dezinfekci, mimořádné očkování a preventivní podání léčiv nebo vyčlenit objekt ve veřejném vlastnictví k izolaci a karanténě osob. Má též oprávnění omezit nakládání s potravinami nebo výrobky, kterými může být infekce šířena, anebo regulovat nakládání s pitnou vodou, tato konkrétní opatření však během pandemie covid-19 využívána nebyla.

Nejvýznamnější ustanovení z daného výčtu ovšem představuje § 69 odst. 1 písm. i), které dává orgánu ochrany veřejného zdraví možnost „zakázat nebo nařídit další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku,“ a to vedle opatření již uvedených opatření. Toto ustanovení je formulováno velmi neurčitě a na rozdíl od těch zbývajících, která jsou velmi specifická, dává příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví poměrně široké pole působnosti, a proto také bylo hojně využíváno. Ministerstvo zdravotnictví s odkazem na toto ustanovení například nařídilo plošný zákaz volného pohybu osob,⁴⁰ zákaz maloobchodního prodeje a provozu služeb⁴¹ nebo nařídilo nošení ochranných prostředků dýchacích cest.⁴² Využívání tohoto ustanovení v zásadě posvětil i Nejvyšší správní soud, který uvedl, že opatření přijatá podle písm. i) musí být typově obdobná těm uvedeným v písmenech a) až h), ale nemusí být identická, jinak by písm. i) ztrácelo smysl. Orgán ochrany veřejného zdraví tedy má do jisté míry možnost improvizovat, musí ale zároveň pečlivě vážit jak přínos daného opatření ke zvládnutí pandemie na straně jedné, tak i intenzitu zásahu do základních práv jeho adresátů na straně druhé.⁴³

Plošná mimořádná opatření při epidemii pak mohou být nařízena dvěma formami. Ustanovení § 82 odst. 2 písm. m) dává krajské hygienické stanici oprávnění nařizovat mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku v rámci její územní působnosti, přičemž tak může činit formou nařízení krajské hygienické stanice.⁴⁴ Takto byla například v Praze lokálně zakázána prezenční výuka na vysokých školách.⁴⁵

Druhou formou jsou pak mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví, kterými se nařizují opatření na území celého státu anebo na území více krajů zároveň.⁴⁶ V průběhu

⁴⁰ Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č.j. MZDR 12745/2020-1/ MIN/KAN

⁴¹ Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č.j. MZDR 12746/2020-1/ MIN/KAN

⁴² Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. listopadu 2020, č.j. MZDR 15757/2020-40/MIN/KAN

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č.j. 6 As 114/2020 – 63, body 141 – 150

⁴⁴ § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví

⁴⁵ Nařízení Hygienické stanice hlavního města Prahy ze dne 1. října 2020 č. 15/2020

⁴⁶ § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví

pandemie byla velká část opatření nařizována plošně právě touto formou, nařízení krajských hygienických stanic byla využívána při snaze lokalizovat opatření na úrovni krajů a okresů.

Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví pak dává ministerstvu zdravotnictví možnost stanovit ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí. Takto byla v průběhu pandemie zaváděna různá omezení po příjezdu do České republiky, například povinnost vyplnit příjezdový formulář nebo podstoupit test na zjištění přítomnosti covidu-19.⁴⁷

2.2.3. Karantény a izolace

Specifickými protiepidemickými opatřeními, které upravuje zákon o ochraně veřejného zdraví, jsou izolace a karanténa. Jejich cílem je omezit další šíření infekce tím, že se zabrání styku dané osoby s ostatními lidmi, které by potenciálně mohla nakazit.

Podle § 2 odst. 6 zákona o ochraně veřejného zdraví se izolací rozumí *„oddělení fyzické osoby, která onemocněla infekční nemocí nebo jeví příznaky tohoto onemocnění, od ostatních fyzických osob.“*

Podle § 2 odst. 7 písm. a) pak se karanténou rozumí *„oddělení zdravé fyzické osoby, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku 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.“* Dle daného ustanovení je karanténa jedním ze tří tzv. karanténních opatření, mezi další dvě dále patří lékařský dohled, kdy se musí daná osoba dostavovat na pravidelná vyšetření, a zvýšený zdravotnický dozor. K těmto opatřením se však vzhledem k charakteru nákazy covidem-19 v zásadě nepřistupovalo.

Ustanovení § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví pak zakotvuje odpovídající povinnost fyzických osob, které onemocněly anebo jsou z nákazy podezřelé, se nařízené karanténě nebo izolaci podrobit.

Proces, kterým jsou karantény a izolace nařizovány, upravuje § 67 zákona o ochraně veřejného zdraví. Dle odst. 1 o izolaci nebo karanténě rozhodne místně příslušný orgán ochrany

⁴⁷ Např. ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. listopadu 2020, č.j. MZDR 20599/2020-40/MIN/KAN

veřejného zdraví, tedy krajská hygienická stanice.⁴⁸ Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat, to ovšem nemá odkladný účinek.⁴⁹

Karanténu či izolaci může nařídit též poskytovatel zdravotních služeb (typicky praktický lékař).⁵⁰ Proti jeho rozhodnutí může fyzická osoba, které byla karanténa či izolace nařízena, podat návrh na přezkum. Pokud ji poskytovatel zdravotních služeb sám po přezkumu nevyhoví, předá případ hygienické stanici, která o opatření definitivně rozhodne.⁵¹

Rozhodnutí o nařízení izolace nebo karantény dle § 67 odst. 1 zákona o ochraně zdraví je rozhodnutím dle § 67 odst. 1 správního řádu.⁵² Musí tedy splňovat příslušné náležitosti, jako je výroková část, odůvodnění a poučení o opravném prostředku.⁵³ Musí být rovněž vyhotoveno písemně⁵⁴ a tomu, komu je izolace nebo karanténa nařizována, náležitě oznámeno a doručeno.⁵⁵ Tato skutečnost však v praxi představovala zásadní problém. Vzhledem k vysokému počtu případů a nutnosti rozhodnutí vydávat rychle volily orgány ochrany veřejného zdraví netradiční formy oznámení těchto rozhodnutí, které však často neodpovídaly požadavkům správního řádu. Taková rozhodnutí pak byla v konečném důsledku nezákonná, respektive pro nedostatek předepsané formy ani rozhodnutími nebyla a představovala nezákonný zásah. Takto se například správní soudy vymezily proti nařízení karantény a testu na přítomnost covidu-19 telefonicky,⁵⁶ e-mailem⁵⁷ nebo SMS zprávou.⁵⁸

Na tuto situaci zareagoval zákonodárce až relativně pozdě, a to novelou pandemického zákona.⁵⁹ Podle § 8a pandemického zákona mohl tedy orgán ochrany veřejného zdraví učinit oznámení o nařízení izolace nebo karantény ústně či písemně, a to i pomocí prostředku

⁴⁸ § 82 odst. 2 písm. l) zákona o ochraně veřejného zdraví

⁴⁹ § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví

⁵⁰ § 67 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví

⁵¹ § 67 odst. 4 až 10 zákona o ochraně veřejného zdraví

⁵² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁵³ § 68 a 69 správního řádu

⁵⁴ § 67 odst. 2 správního řádu

⁵⁵ § 72 správního řádu

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2021, č.j. 10 As 229/2021 – 31

⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2022, č.j. 2 As 165/2022 – 18

⁵⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. září 2022, č.j. 11 A 209/2021– 45

⁵⁹ Zákonem č. 39/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákon č. 520/2021 Sb., o dalších úpravách poskytování ošetrovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii onemocnění COVID-19

komunikace na dálku, tedy právě i telefonicky či e-mailem. Tato úprava však nabyla účinnosti až 26. února 2022, tedy po hlavních vlnách pandemie, kdy byla bezesporu potřeba více.

Zejména při vrcholných vlnách pandemie pak v praxi pravděpodobně byla orgány ochrany veřejného zdraví hromadně vydávána vadná rozhodnutí (respektive konány nezákonné zásahy), jelikož vyhotovení individuálních rozhodnutí a jejich doručování v souladu s požadavky správního řádu nebylo možné zvládnout. Například Krajská hygienická stanice kraje Vysočina se tak před správním soudem hájila, že pokud by musela postupovat a dodržovat náležitosti dle správního řádu, musela „by (...) denně vydat 600-1600 rozhodnutí, ačkoli k tomu neměla dostatečné personální zázemí.“⁶⁰ I samotný Nejvyšší správní soud konstatoval, že hygienické stanice byly okolnostmi v podstatě přinuceny postupovat nestandardně a že jde primárně o selhání zákonné úpravy, která na takto rozsáhlou pandemii nebyla připravena, nikoliv o chybu samotných hygieniků.⁶¹

2.2.4. Přestupky dle zákona o ochraně veřejného zdraví

V oblasti porušení protiepidemických opatření je v rámci zákona o ochraně veřejného zdraví relevantní skutková podstata přestupku dle § 92n odst. 1 písm. b), kterého se dopustí ten, kdo nesplní povinnost uloženou mimořádným opatřením ministerstva zdravotnictví nebo krajské hygienické stanice k ochraně zdraví fyzických osob při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku. Skutková podstata je stejná jak pro fyzické osoby, tak pro fyzické osoby podnikající a osoby právnické.

Za tento přestupek lze pak uložit pokutu až do výše 3 000 000 Kč, zákon sazby dle typové závažnosti porušení jednotlivých opatření v zásadě nerozlišuje.⁶² Odlišné sazby stanovuje v tomto ustanovení pouze u přestupků, které se vymáhání protiepidemických opatření netýkaly.⁶³ U porušení relevantních protiepidemických opatření tak byla stanovena pouze jediná, třímilionová horní sazba, stejná například jak pro případy nenošení roušky, tak pro neuzavřenou provozovnu či pořádání zakázané hromadné akce pro veřejnost. Správní orgán má samozřejmě povinnost takovouto pokutu v každém jednotlivém případě individualizovat na základě

⁶⁰ Rozsudek NSS, č.j. 10 As 229/2021 – 31, bod 24

⁶¹ Rozsudek NSS, č.j. 10 As 229/2021 – 31, bod 27

⁶² § 92n odst. 3 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví

⁶³ § 92n odst. 3 písm. b) a c) zákona o ochraně veřejného zdraví

konkrétních okolností,⁶⁴ zákon ale nenabízí příliš jasné vodítko a je otázkou, jak tato sazba působí na adresáty.

V případě, že je přestupek dle § 92n odst. 1 písm. b) spáchán opakovaně poté, co již byl pachatel za stejný přestupek jednou pravomocně potrestán, je možné mu uložit pokutu až do výše 4 000 000 Kč.⁶⁵

Orgánem příslušným k projednání těchto přestupků je pak krajská hygienická stanice.⁶⁶ Stejně jako v případě přestupků dle krizového zákona nemohli zprvu tyto přestupky projednávat policisté a strážníci příkazem na místě a museli jej pouze oznámit správnímu orgánu. Toto oprávnění jim však poměrně rychle přiznal zmiňovaný speciální zákon.⁶⁷

2.3. Pandemický zákon

Mimořádná opatření vyhlášená na základě nouzového stavu a zákona o ochraně veřejného zdraví se v průběhu pandemie ukázala jako problematická. Stálé využívání nouzového stavu bylo postupem času méně a méně politicky udržitelné. Přijímání protiepidemických opatření také komplikovala skutečnost, že bylo nutné nouzový stav prodlužovat skrze hlasování Poslanecké sněmovny, kde se stával předmětem politického boje.⁶⁸ Tehdejší vláda tedy chtěla přijmout takovou úpravu, aby již ke zvládnutí epidemie vyhlášení nouzového stavu nepotřebovala.⁶⁹ Zákon o ochraně veřejného zdraví pak v praxi umožňoval nařizovat potřebná opatření se značnými obtížemi, a to zejména kvůli nutnosti využívat zbytkového ustanovení § 69 odst. 1 písm. i), a také kvůli nedostatečné úpravě procesu vydávání mimořádných opatření.⁷⁰

⁶⁴ § 37 až § 44 přestupkového zákona

⁶⁵ § 92n odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví

⁶⁶ § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví

⁶⁷ § 2 odst. 1 zákona č. 243/2020 Sb.

⁶⁸ JADRNÝ, Petr a Anna KOTOVÁ. Poslanecká sněmovna neprodloužila nouzový stav. Ten skončí v neděli. *iRozhlas.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-v-cesku-nouzovy-stav-poslanecka-snemovna_2102112157_pj

⁶⁹ Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii covid-19 umožní Ministerstvu zdravotnictví vydávat některá opatření i bez nutnosti nouzového stavu. *Ministerstvo zdravotnictví České republiky* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/tiskove-centrum-mz/zakon-o-mimoradnych-opatrenich-pri-epidemii-covid-19-umozni-ministerstvu-zdravotnictvi-vydavat-nektera-opatreni-i-bez-nutnosti-nouzoveho-stavu/>

⁷⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů

Vláda proto připravila speciální pandemický zákon (zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19), který měl být zvládnutí epidemie covidu-19 ušitý na míru.⁷¹ Pandemický zákon obsahoval jak konkrétní mimořádná opatření (např. omezení obchodů a služeb, zákaz konání akcí či omezení výuky na vysokých školách),⁷² tak i zvláštní úpravu procesu vydávání mimořádných opatření, která ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice mohly nařídit pouze po předchozím souhlasu vlády.⁷³ Pandemický zákon také zavedl zvláštní úpravu náhrady škody v souvislosti s mimořádnými opatřeními,⁷⁴ neboť možnosti náhrady škody dle zákona o ochraně veřejného zdraví byly velmi omezené.⁷⁵ Rovněž zavedl i specifický způsob přezkumu mimořádných opatření správními soudy.⁷⁶

Pandemický zákon byl koncipován jako dočasný s tím, že měl být využit pouze pro zvládnutí epidemie covidu-19.⁷⁷ Jeho ustanovení týkající se mimořádných opatření tak byla zprvu účinná pouze do 28. února 2022.⁷⁸ Přijímání mimořádných opatření pak pandemický zákon vázal na tzv. stav pandemické pohotovosti, který byl automaticky vyhlášen s účinností zákona a nebylo jej nutné znovu opakovaně každých 30 dní prodlužovat jako v případě nouzového stavu, přičemž ale zároveň dával Poslanecké sněmovně oprávnění jej kdykoliv hlasováním ukončit.⁷⁹

Pandemický zákon byl zhruba po roce účinnosti rozsáhle novelizován, a to s účinností od 27. února 2022.⁸⁰ Kromě úprav výčtu mimořádných opatření na základě judikatury

⁷¹ Ibid.

⁷² § 2 odst. 2 pandemického zákona

⁷³ § 3 pandemického zákona

⁷⁴ § 9 pandemického zákona

⁷⁵ HOŘINOVÁ, Jitka. Snaží se vláda vyhnout odpovědnosti za škodu způsobenou nouzovým stavem? *Advokátní deník* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/25/odpovednost-za-mimoradna-opatreni-vydana-v-souvislosti-s-nouzovym-stavem/>

⁷⁶ § 13 pandemického zákona

⁷⁷ Jak ostatně napovídá jeho název anebo explicitně uvádí § 1 odst. 1 pandemického zákona

⁷⁸ § 22 odst. 2 pandemického zákona, ve znění účinném do 26. února 2022

⁷⁹ § 1 odst. 3 pandemického zákona

⁸⁰ Zákonem č. 39/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákon č. 520/2021 Sb., o dalších úpravách poskytování ošetřovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii onemocnění COVID-19

Nejvyššího správního soudu byla též s ohledem na šířící se variantu covidu-19 omikron prodloužena jeho účinnost, a to až do 30. listopadu 2022.⁸¹

2.3.1. Přestupky dle pandemického zákona

Přestupku se dle pandemického zákona dopustí osoba, která nedodrží některé z mimořádných opatření dle § 2.⁸² Na rozdíl od zákona o ochraně veřejného zdraví již pandemický zákon odlišuje rozdílné skutkové podstaty přestupků pro fyzické osoby na straně jedné a právnické osoby a fyzické osoby podnikající na straně druhé, a to s korespondujícím rozdílem ve výši sankcí. Rovněž oproti zákonu o ochraně veřejného zdraví obsahuje rozvrstvení horních hranic pokut dle jednotlivých opatření.

U podnikatelů tedy pandemický zákon stanovuje horní hranici pokut mezi 3 000 000 Kč u těch nejzávažnějších porušení mimořádných opatření (např. omezení veřejné dopravy, obchodní činnosti, či omezení konání akcí s kumulací osob) a 50 000 Kč u těch nejméně závažných (omezení návštěv ve zdravotnických zařízeních, neposkytnutí informací poskytovatelem zdravotních nebo sociálních služeb).⁸³

U fyzických osob pak zákon stanoví horní hranici pokuty mezi 1 000 000 Kč u těch nejzávažnějších porušení (stejně jako u podnikatelů jde o porušení omezení obchodů či služeb anebo omezení konání akcí) a 30 000 Kč u toho nejméně závažného, kterým je porušení příkazu používat ochranné, mycí, čisticí nebo dezinfekční prostředky a další protiepidemická opatření (mimo poskytování zdravotních a sociálních služeb).⁸⁴

U opakovaného spáchání těch nejzávažnějších přestupků dle § 10 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 2 písm. a) pak zvyšuje maximální výši pokuty na 4 000 000 Kč u podnikatelů a 2 000 000 Kč u fyzických osob.⁸⁵ Příslušným k projednání přestupků dle pandemického zákona je krajská hygienická stanice,⁸⁶ avšak zákon také dává příslušníkům Policie ČR a strážníkům obecní policie zvláštní oprávnění projednávat všechny přestupky příkazem na místě.⁸⁷

Novela provedená zákonem č. 39/2022 Sb. též významně snížila výši horních sazeb pokut, u podnikatelů byly nově stanoveny od 600 000 Kč u nejzávažnějších provinění do 10 000

⁸¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2022 Sb.

⁸² § 10 odst. 1, resp. § 11 odst. 1 pandemického zákona

⁸³ § 10 odst. 2 pandemického zákona

⁸⁴ § 11 odst. 2 pandemického zákona

⁸⁵ § 10 odst. 3, resp. § 11 odst. 3 pandemického zákona

⁸⁶ § 12 odst. 1 pandemického zákona

⁸⁷ § 12 odst. 3 pandemického zákona

Kč u těch nejméně závažných, u fyzických osob pak od 200 000 Kč do 6 000 Kč. Plošné snížení horní hranice sankcí o 80 % neobsahoval původní návrh novely, ale proběhlo až poslaneckým pozměňovacím návrhem v průběhu jejího projednání v Poslanecké sněmovně. Podle poslanců nemá být motivací protiepidemických opatření „výběr drakonických sankcí a maximalizace jejich výnosu, ale zejména stanovení adekvátních rozumných omezení a podmínek výkonu jednotlivých epidemiologicky významných činností a zejména osobní odpovědnost jednotlivce, která nemůže být nahrazována drakonickými sankcemi.“⁸⁸ Pozměňovací návrh však žádnou analýzu dopadů neobsahuje a neuvádí ani žádné zkušenosti z praxe, zda ve skutečnosti k ukládání takových „drakonických“ pokut docházelo či nikoliv. Vzhledem k tomu, že tato výrazná změna sazeb však nastala až v době ústupu pandemie (stav pandemické pohotovosti byl zrušen o zhruba dva měsíce později k 5. květnu 2022), neměla pravděpodobně novela na chování adresátů významný dopad. Jisté nicméně je, že pomohla těm pachatelům přestupků, u kterých v té době ještě přestupkové řízení neskončilo, jelikož se na ně od účinnosti novely začaly vztahovat právě tyto mírnější sazby.⁸⁹

2.4. Opatření na ochranu státních hranic

Ve snaze zamezit šíření epidemie byly v průběhu epidemie zavedeny kontroly na hranicích České republiky, a to na základě § 11 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic. Státní hranice tak mohly být překračovány pouze v určených hraničních přechodech a v určité časy, aby mohl být kontrolován pohyb osob a vymáhána příslušná příjezdová opatření.⁹⁰

Přestupku proti těmto opatřením se pak dle § 17 odst. 3 zákona o ochraně státních hranic dopustí fyzická osoba, která překročí státní hranice mimo určené místo či mimo určený čas anebo se hraniční kontrole na určeném místě vyhne. Za tento přestupek lze uložit pokutu až do výše 50 000 Kč,⁹¹ nebo jej lze projednat příkazem na místě s maximální výši pokuty 5 000

⁸⁸ Pozměňovací návrh poslanců Evy Decroix, Marka Výborného, Jana Jakoba, Josefa Cogana, Karla Haase, Vojtěcha Munzara, Pavla Staňka, Jakuba Michálka a Toma Philippa k sněmovnímu tisku č. 127 (2022, IX. volební období), dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=203703>

⁸⁹ § 2 odst. 5 přestupkového zákona

⁹⁰ Například opatření obecné povahy o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, které je přílohou usnesení vlády České republiky ze dne 25. května 2020 č. 570

⁹¹ § 17 odst. 5 zákona o ochraně státních hranic

Kč.⁹² K projednání přestupku je pak příslušný útvar policie zajišťující ochranu daného úseku vnitřních hranic.⁹³

2.5. Policejní složky

Klíčovou roli při kontrole a vymáhání protiepidemických opatření měly policejní sbory, které na rozdíl od KHS mají dostatek zdrojů pro provádění soustavné kontrolní činnosti v terénu. Podmínky výkonu pravomocí a oprávnění policistů stanovuje zákon o Policii České republiky,⁹⁴ strážníků obecní policie pak zákon o obecní policii.⁹⁵ Právě tyto složky primárně dohlížely na dodržování protiepidemických opatření v terénu.

Zákon o ochraně veřejného zdraví umožňuje orgánu ochrany veřejného zdraví vyžádat si součinnost Policie ČR k realizaci protiepidemických opatření.⁹⁶ Rovněž k provádění mimořádných opatření podle pandemického zákona může ministerstvo zdravotnictví požádat o součinnost složky integrovaného záchranného systému.⁹⁷

Kontrolu izolací a karantén vykonávali primárně hygienici, při kontrolách jim však asistovali příslušníci Policie ČR, a to na základě výše uvedených ustanovení. Samotná Policie ČR vykonávala kontrolu izolací a karantén pouze namátkově při jiné činnosti, například při silničních kontrolách, a to na základě seznamů osob poskytnutých hygienickými stanicemi, což však budilo kontroverze (podrobněji viz bod 6.3.4).

V souvislosti s vymáháním mimořádných opatření policií je třeba uvést, že osoba porušující protiepidemická opatření se vedle již uvedených přestupků dle zákonů upravujících mimořádné opatření mohla teoreticky dopustit též druhého přestupku. V případě, že policista nebo strážník zdokumentoval porušení protiepidemických opatření, mohl rovněž danou osobu vyzvat k tomu, aby protiprávního jednání zanechala a například opustila uzavřenou provozovnu nebo si nasadila ochranu dýchacích cest.⁹⁸ Pokud osoba výzvy neuposlechla, dopustila se přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci s horní hranicí

⁹² § 17 odst. 6 zákona o ochraně státních hranic

⁹³ § 19 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně státních hranic

⁹⁴ Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

⁹⁵ Zákon č. 553/1991 Sb. o obecní policii

⁹⁶ § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví

⁹⁷ § 6 odst. 1 pandemického zákona

⁹⁸ § 114 zákona o Policii ČR a § 7 zákona o obecní policii

pokuty 10 000 Kč.⁹⁹ Tento přestupek zároveň mohl policista či strážník projednat příkazem na místě, a to rovněž s pokutou až 10 000 Kč.¹⁰⁰ Právě institut neuposlechnutí výzvy šlo v první fázi pandemie využít k efektivnějšímu vymáhání opatření, jelikož tyto přestupky mohli policisté vyřešit příkazem na místě, na rozdíl od přestupků dle krizového zákona a zákona o ochraně veřejného zdraví, které šlo pouze oznámit správnímu orgánu.¹⁰¹

2.6. Přestupkové řízení

Průběh přestupkového řízení upravuje přestupkový zákon, subsidiárně se pak užije správní řád.¹⁰² Bagatelní přestupky lze dle úvahy správního orgánu vyřešit na místě domluvou, která je zcela neformální.¹⁰³ Vážnější porušení zákona je pak možné konsenzuálně řešit příkazem na místě, případně pak v přestupkovém řízení.

2.6.1. Příkaz na místě

Jednoduchou formou vyřešení přestupku je příkaz na místě podle § 91 odst. 1 přestupkového zákona. Správnímu orgánu (zpravidla přímo policistům a strážníkům) umožňuje uložit pokutu vydáním příkazového bloku (neboli tzv. blokovou pokutu) ve chvíli, kdy obviněný souhlasí jak se zjištěným skutkovým stavem, tak kvalifikací skutku a výší pokuty. Vzhledem k tomu, že pachatel v podstatě přiznává svou vinu, tak se vzdává možnosti dalšího projednání přestupku, jelikož proti příkazu na místě není možné podat opravný prostředek. Výměnou za to však získává příznivější trest, jelikož mu může být uložena pokuta nejvýše 10 000 Kč, zatímco ve standardním přestupkovém řízení může často teoreticky hrozit pokuta vyšší. Vyhne se také nutnosti uhradit náklady řízení paušální částkou v případě, že je v přestupkovém řízení před správním orgánem následně uznán vinným.¹⁰⁴

⁹⁹ § 5 odst. 1 písm. a) ve spojení s odst. 3 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

¹⁰⁰ § 91 odst. 2 písm. a) a e) přestupkového zákona

¹⁰¹ Informace pro obce k projednávání přestupků postihujících porušení opatření přijatých v době nouzového stavu. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/informace-pro-obce-k-projednavani-prestupku-postihujicich-poruseni-opatreni-prijatych-v-dobe-nouzoveho-stavu.aspx>

¹⁰² § 2 odst. 1 správního řádu

¹⁰³ § 91 odst. 1 přestupkového zákona

¹⁰⁴ § 95 odst. 1 a 2 přestupkového zákona

2.6.2. Řízení před správním orgánem

V případě, že přestupek není vyřešen na místě, projedná jej pak správní orgán z moci úřední ve standardním přestupkovém řízení.¹⁰⁵ Pokud daný správní orgán ovšem není sám příslušný k projednání dané věci, oznámí přestupek příslušnému správnímu orgánu, který pak přestupkové řízení sám vede (např. policista tak oznámí přestupek krajské hygienické stanici).¹⁰⁶

O přestupku může být zjednodušeně rozhodnuto příkazem, kterým lze uložit správní trest napomenutí či pokutu.¹⁰⁷ Příkaz lze dle § 150 odst. 1 správního řádu vydat ve chvíli, kdy správní orgán považuje skutková zjištění za dostatečná a není tak třeba provádět výslechy či další dokazování. Toto tzv. příkazní řízení je tedy rychlé a jednoduché. Příkaz lze vydat jako první úkon v řízení a jak správní orgán, tak i obviněného zatěžuje méně než klasické řízení.¹⁰⁸ Pokud však obviněný do 8 dnů od doručení příkazu podá (klidně i nijak neodůvodněný) odpor, příkaz se bez dalšího ruší a pokračuje standardní přestupkové řízení.¹⁰⁹

Poté, co je zahájení řízení podezřelému oznámeno, může správní orgán například nařídit ústní jednání, vyslyšet obviněného či svědky a provádět dokazování. Pokud není řízení zastaveno (např. z důvodu, že se skutek nestal anebo že jej nespáchal obviněný),¹¹⁰ vydá správní orgán rozhodnutí o přestupku, ve kterém vysloví vinu obviněného a stanoví druh a výměru správního trestu.¹¹¹

Proti tomuto rozhodnutí lze do 15 dnů od jeho doručení podat odvolání.¹¹² Pokud se prvostupňový správní orgán nerozhodne sám odvolání plně vyhovět,¹¹³ předá spis bezprostředně nadřízenému správnímu orgánu.¹¹⁴ Odvolací správní orgán přezkoumá v plném rozsahu rozhodnutí a předcházející přestupkové řízení, v případě vad pak rozhodnutí zruší či sám změní a v závislosti na okolnostech vrátí věc prvostupňovému orgánu nebo řízení sám zastaví,

¹⁰⁵ § 78 odst. 1 přestupkového zákona

¹⁰⁶ § 73 přestupkového zákona

¹⁰⁷ § 90 odst. 1 přestupkového zákona

¹⁰⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. Příkaz v řízení o přestupku. *AUC IURIDICA*. 2020, roč. 66, č. 2, s. 122.
DOI: 10.14712/23366478.2020.16

¹⁰⁹ § 150 odst. 3 správního řádu

¹¹⁰ § 86 odst. 1 přestupkového zákona

¹¹¹ § 93 odst. 1 přestupkového zákona

¹¹² § 96 odst. 1 přestupkového zákona a § 83 odst. 1 správního řádu

¹¹³ § 87 správního řádu

¹¹⁴ § 88 odst. 1 a § 89 odst. 1 správního řádu

jinak odvolání zamítne.¹¹⁵ Pokud odvolání podáno není, nabude původní rozhodnutí právní moci.¹¹⁶

2.7. Trestné činy

Na porušení protiepidemických opatření do jisté míry pamatoval i trestní zákoník (TZ).¹¹⁷ Ten v § 152 obsahuje trestný čin šíření nakažlivé lidské nemoci a v § 153 pak jeho nedbalostní formu.

Skutková podstata těchto trestných činů nezahrnuje všechny infekční nemoci, ale pouze ty nejzávažnější, jejichž seznam stanovuje vláda formou nařízení.¹¹⁸ Na samém začátku pandemie v ČR byl dne 13. března 2020 na seznam nemocí zařazen i covid-19, čímž vláda umožnila orgánům činným v trestním řízení za výše uvedené trestné činy stíhat ty, kteří poruší protiepidemická opatření.¹¹⁹ Novelou nařízení ze dne 5. dubna 2023 byl pak covid-19 ze seznamu nemocí opět vyřazen.¹²⁰

Trestného činu dle § 152 TZ se dopustí ten, kdo způsobí nebo zvýší nebezpečí zavlečení nebo rozšíření nakažlivé nemoci u lidí. Jednotlivé tresty za úmyslnou formu jsou odstupňovány dle závažnosti, v základu je stanoven trest odnětí svobody na šest měsíců až tři léta. Dva roky až osm let odnětí svobody pak stanoví trestní zákoník pro případy, kdy byla následkem způsobena těžká újma na zdraví, anebo byl trestný čin spáchán v době mimořádné události, za kterou lze považovat i pandemii covidu-19. Způsobil-li však pachatel smrt alespoň dvou osob, mohl být v krajním případě potrestán odnětím svobody na pět až dvanáct let.¹²¹ Jde ovšem o trestný čin ohrožovací, k jeho dokonání se tedy nutně nevyžaduje, aby nastala porucha na chráněném zájmu (není tedy třeba, aby byla nakažena konkrétní osoba), stačí, že pachatel způsobí dostatečné nebezpečí, že se tak stane.¹²²

Nedbalostní formy trestného činu dle § 153 TZ se pak pachatel dopustí v případě, že věděl, že může covidem-19 někoho nakazit, ovšem spoléhal, že se tak nestane, anebo nevěděl,

¹¹⁵ § 97 a § 98 přestupkového zákona, § 89 a § 90 správního řádu

¹¹⁶ § 73 odst. 1 správního řádu

¹¹⁷ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

¹¹⁸ Nařízení vlády č. 453/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za nakažlivé lidské nemoci, nakažlivé nemoci zvířat, nakažlivé nemoci rostlin a škůdce užitkových rostlin

¹¹⁹ Nařízení vlády č. 75/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 453/2009 Sb.

¹²⁰ Nařízení vlády č. 101/2023 Sb. kterým se mění nařízení vlády č. 453/2009 Sb.

¹²¹ § 152 odst. 1 až 4 trestního zákoníku

¹²² § 152 [Šíření nakažlivé lidské nemoci]. In: ŠČERBA, Filip. *Trestní zákoník: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2022.

že může covid-19 šířit, ale vzhledem k okolnostem o tom vědět mohl a měl. I tento trestný čin je ohrožovací, k dokonání tedy není potřeba, aby byl pachatelem někdo skutečně nakažen.¹²³

2.7.1. Statistiky trestných činů

V letech 2016 až 2019 bylo v celé ČR za úmyslnou formu dle § 152 TZ odsouzeno celkem 11 lidí, v covidových letech 2020 až 2022 pak 82 lidí.¹²⁴ To představuje výrazný skok a ačkoliv veřejně neexistují komplexní a podrobné údaje o daných skutcích, dle vyjádření policistů i státních zástupců jde drtivá většina případů na vrub právě covidu-19.¹²⁵ Veřejná statistika počtu odsouzených za nedbalostní formu dle § 153 TZ také neexistuje, dle informací od orgánů činných v trestním řízení však lze odhadnout, že šlo řádově o podobná čísla, jako u úmyslné formy.¹²⁶

V součtu jde tedy i tak o pouhé desítky případů ročně. Vymáhání protiepidemických opatření tak bylo trestním právem řešeno v zásadě okrajově, základ vymáhání spočíval ve správním právu, na které se tato práce zaměřuje.

¹²³ § 153 [Šíření nakažlivé lidské nemoci z nedbalosti]. Ibid.

¹²⁴ DRÁPAL, Jakub et al. JakTrestame.cz. [online] [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://jaktrestame.cz/>

¹²⁵ VANÍČKOVÁ, Kateřina. Policie vloni řešila téměř 200 případů šíření covidu. Padly první tresty. *iDnes.cz* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/sireni-nakazlive-nemoci-covid-19-hiv-lonsky-rok-rekordni-statistika-policie.A220216_083646_domaci_vank

¹²⁶ Ibid.; CIBULKA, Jan. Šíření nemoci jako trestný čin. Vloni policie dopadla 192 lidí, dál vede spor s úřadem o nárok na citlivá data. *iRozhlas.cz* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/poruseni-karanteny-tresty-2021-police_2202110500_cib

3. Ekonomie kriminality

Tato práce má za cíl popsat dodržování protiepidemických opatření optikou ekonomie kriminality, která představuje ucelený rámec, jak se dívat na chování lidí a jak popisovat důvody, které je k němu vedou. Podle *teorie racionální volby* je totiž chování člověka vždy výsledkem kalkulace nákladů a výnosů. To platí i pro protiprávní jednání a v případě, že se zločin v očích člověka vyplatí, pak jej jednoduše spáchá.¹²⁷ Zločinci zároveň reagují na různé incentive, které tyto náklady a výnosy zločinů mění.¹²⁸ Díky tomuto modelu pak můžeme popsat, jak se lidé budou chovat v závislosti na různých změnách incentive, zejména pravděpodobnosti dopadení a tvrdosti případného trestu.¹²⁹

Kořeny teorie, že i zločinci se chovají racionálně a reagují na různé podněty, můžeme nalézt už v myšlení z dob osvícenství. Jeremy Bentham ve svém díle z roku 1781 dovedl, že pachatelé kalkulují, jaký užitek získají z páčání zločinu, a berou přitom v potaz různé vlivy, zejména pravděpodobnost a tvrdost potrestání. Pokud vidí, že ostatní pachatelé potrestání nejsou, pak je pravděpodobnější, že i oni začnou zločiny páchat. Tresty tak dle Benthama působí preventivně a od protiprávních jednání odrazují.¹³⁰ Rovněž italský filosof Cesare Beccaria v 18. století tvrdil, že cílem trestu není jen potrestat konkrétního pachatele, ale i působit na zbytek veřejnosti a odradit ji od páčání zločinů.¹³¹

Tato práce se nezaměřuje na trestní právo, nýbrž na rovinu správního práva a přestupků. I když je teorie ekonomie kriminality v literatuře primárně aplikována a zkoumána zejména ve vztahu k trestným činům, lze ji v zásadě aplikovat na jakoukoliv formu nelegálního jednání, jelikož základní model chování potenciálních pachatelů se nijak nemění. Poznatky této teorie tak můžeme využít i při snaze popsat a optimálně nastavit vymáhání protiepidemických opatření.¹³²

¹²⁷ BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy* [online]. 1968, roč. 76, č. 2, s. 176. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/1830482>

¹²⁸ COOTER, Robert a Thomas ULEN. *Law & economics*. Boston: Prentice Hall, 2012, s. 469.

¹²⁹ BUTLER, Henry N., Christopher R. DRAHOZAL a Joanna M. SHEPHERD. *Economic analysis for lawyers*. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2014, s. 383.

¹³⁰ BENTHAM, Jeremy. *An Introduction to the principles of morals and legislation*. Batoche Books, 2000, s. 121–124.

¹³¹ BECCARIA, Cesare. *On crimes and punishments and other writings*. Richard BELLAMY, ed. Cambridge: Cambridge Univ. Pr, 2003, s. 31.

¹³² DUŠEK, Libor. *Dodržování zákazů v době koronaviru: vymáhání musí být cílené efektivně* [online]. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, v.v.i., 2020. Dostupné z: <https://idea.cerge-ei.cz/vystupy/dodrzovani-zakazu-v-dobe-koronaviru-vymahani-musi-byt-cilene-efektivne>

3.1. Teorie racionální volby

Základ ekonomického pohledu na kriminalitu položil v roce 1968 Garry S. Becker. Aplikací klasické ekonomické teorie racionální volby dospívá k závěru, že každý člověk provádí racionální kalkulaci nákladů a výnosů (*cost-benefit analysis*) svého jednání, kdy se ve výsledku snaží maximalizovat svůj užitek. Protiprávního jednání se pak dopustí v případě, kdy užitek z protiprávního jednání převáží užitek z jednání jiných, legálních. Pachatelem se tak člověk nestává proto, že by oproti jiným lidem měl odlišné motivace, nýbrž proto, že jeho jednání má jiné náklady a výnosy.¹³³

To, kolika přestupků se pachatel dopustí, tak lze dle Beckera shrnout funkcí

$$O = O(p, f, u)$$

kde O představuje souhrn všech spáchaných protiprávních jednání daným pachatelem, p pravděpodobnost dopadení a odsouzení, f tvrdost případné sankce a u proměnnou zahrnující zbývající vlivy na rozhodování potenciálního pachatele (např. možné výnosy z jiné, legální činnosti či ochota přestupky páchat).¹³⁴

Z uvedeného plyne, že pokud má sankce f pachatele skutečně potrestat (a potenciálně od páchání odradit), musí logicky převýšit výnosy z protiprávního jednání. Za předpokladu, že jsou všichni pachatelé chyceni a potrestáni, se pak totiž nikomu páchat přestupek jednoduše nevyplatí, a kriminalita by tak byla nulová.¹³⁵

V reálném světě však dopadení není vždy jisté a sankce stihne jen některé pachatele. Pachatel zaplatí f pouze za předpokladu, že je odsouzen. Pokud odsouzen není, pak se trestu podrobit nemusí a získává z protiprávního jednání užitek. Pachatel tak vždy subjektivně kalkuluje s určitou pravděpodobností, tedy s *očekávanou sankcí*, který se skládá z pravděpodobnosti dopadení p a tvrdostí sankce f .¹³⁶ Protiprávní jednání je tak v podstatě hazardní hra, kdy pachatel sází na to, zda se mu vyplatí, a pokud užitek z něj převyšuje očekávané náklady (tj. sankci), pak jej spáchá.¹³⁷

Pokud chceme dosáhnout toho, aby daný člověk přestupky nepáchal, je nutné zvýšit některou z uvedených proměnných. Zvýšení p nebo f vede k tomu, že se zvyšuje

¹³³ BECKER, Gary S. *Crime and Punishment: An Economic Approach*, s. 177.

¹³⁴ *Ibid.*, s. 178.

¹³⁵ COOTER, Robert a Thomas ULEN. *Law & economics*.

¹³⁶ *Ibid.*, s. 463–465.

¹³⁷ CHALFIN, Aaron a Justin MCCRARY. Criminal Deterrence: A Review of the Literature. *Journal of Economic Literature*. 2017, roč. 55, č. 1, s. 5. DOI: 10.1257/jel.20141147

pravděpodobnost, že pachatel buď bude potrestán, anebo bude potrestán přísněji, a tím pádem se mu snižuje potenciální výnos z přestupku. Nabízí se také možnost upravit proměnnou u , například tím, že potenciálním pachatelům dáme jinou možnost výděлку, aby se protiprávní jednání dopouštět nemuseli.¹³⁸ Ve výsledku je tak změnami p , f nebo u pachatel od přestupků buď úplně odrazován, anebo páchá méně závažná protiprávní jednání.¹³⁹

3.2. Efekt odstrašení

Trestní politika má v zásadě dvě možnosti, jak snižovat míru protiprávních jednání – *zneškodnění (incapacitation)* a *odstrašení, resp. prevence (deterrence)*.¹⁴⁰

Efekt *zneškodnění* vzniká ve chvíli, kdy pachatel jednoduše nemá fyzicky možnost dopouštět se protiprávních jednání, například tím, že je ve výkonu trestu odnětí svobody.¹⁴¹ To však v případě protiepidemických opatření nepřipadá v úvahu, jelikož se kromě drobné výšece v podobě trestných činů (kapitola 2.7) pohybujeme primárně v rovině správního práva, které v ČR trest odnětí svobody nezná.

Efekt *odstrašení* pak má dvě roviny. Prvním je odstrašení konkrétního pachatele neboli *individuální prevence (specific deterrence)*, kdy právo působí na konkrétního pachatele tím, že je odsouzen a potrestán, následkem čehož by se měla snížit jeho ochota znovu protiprávní činnost páchat – trest by totiž ideálně měl být takové povahy, aby odrazoval od recidivy.¹⁴² Tento efekt však nemusí být u všech trestů stejný, některé studie dokonce ukazují, že například výkon trestu odnětí svobody může naopak recidivu podporovat.¹⁴³ Na druhou stranu, řidiči pokutovaní za dopravní přestupky mají tendenci pro příště pravidla dodržovat a efekt individuální prevence zde tak pozorovat lze.¹⁴⁴

¹³⁸ BECKER, Gary S. *Crime and Punishment: An Economic Approach*, s. 177.

¹³⁹ Ibid.; COOTER, Robert a Thomas ULEN. *Law & economics*, s. 465.

¹⁴⁰ CHALFIN, Aaron a Justin MCCRARY. *Criminal Deterrence*, s. 12.

¹⁴¹ NAGIN, Daniel S. Deterrence: A Review of the Evidence by a Criminologist for Economists. *Annual Review of Economics*. 2013, roč. 5, č. 1, s. 84. DOI: 10.1146/annurev-economics-072412-131310

¹⁴² CHALFIN, Aaron a Justin MCCRARY. *Criminal Deterrence*, s. 6.; JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. Praha: Leges, 2019, s. 29.

¹⁴³ NAGIN, Daniel S. *Deterrence*, s. 84.; NAGIN, Daniel S., Francis T. CULLEN a Cheryl Lero JONSON. Imprisonment and Reoffending. *Crime and Justice*. 2009, roč. 38, č. 1. DOI: 10.1086/599202

¹⁴⁴ GEHRSTZ, Markus. Speeding, Punishment, and Recidivism: Evidence from a Regression Discontinuity Design. *The Journal of Law and Economics*. 2017, roč. 60, č. 3. DOI: 10.1086/694844; DUŠEK, Libor a Christian

Druhou rovinou je pak *generální prevence (general deterrence)*, kdy má trestní politika odrazovat svým nastavením všechny ostatní potenciální pachatele.¹⁴⁵ Tento efekt vyplývá právě z teorie racionální volby. Vzorec z kapitoly 3.1 lze totiž zobecnit na všechny pachatele a úpravou trestní politiky, která má za následek změny ve výši p a f pro všechny pachatele, lze docílit i změny v celkové míře zločinnosti.¹⁴⁶

Nabídka zločinu, za předpokladu, že je elastická, se pak chová stejně, jako nabídka zboží, a klesá se stoupající cenou (tedy očekávaným trestem), což Cooter a Ulen nazývají jako „*první zákon odstrašení*.“¹⁴⁷ Zvětšení očekávaného trestu, tedy zvýšení pravděpodobnosti trestu anebo jeho výše, pak znamenají, že lidé jsou od páchání přestupků odrazováni.¹⁴⁸ Větší policejní rozpočty tak zpravidla zvyšují p , zatímco zvýšení pokut může zvýšit f .¹⁴⁹

Problémem jsou samozřejmě nedokonalé informace – ne každý přesně ví, jak vysoký trest mu hrozí a může se jen domnívat, jak vysoká je pravděpodobnost dopadení. Stejně tak ne každý potenciální pachatel vědomě provádí analýzu výnosů a nákladů. To samozřejmě tento model komplikuje, ovšem lidé skutečně mají tendenci se chovat tak, jako by tuto kalkulaci prováděli – a i nedokonalé informace znamenají, že z nich ve výsledku mohou vyvozovat nějaké závěry.¹⁵⁰

V teoretické rovině pak p a f představují substituty. V případě, že je pravděpodobnost dopadení 10 % a trest (pokuta) 1000 Kč, pak by zločinnost měla být stejná jako v případě, že je pravděpodobnost dopadení 50 % a pokuta 200 Kč, jelikož očekávaný trest je v obou případech identický.¹⁵¹ Vzhledem k tomu, že zvýšení pravděpodobnosti dopadení a odsouzení je velmi nákladné (efektivní policie či justice stojí veliké peníze), zatímco zvýšení trestů nepředstavuje téměř žádnou zátěž (ba dokonce v případě pokut může zvyšovat příjmy státního rozpočtu), pak z tohoto modelu teoreticky vyplývá, že je optimální mít nastavené vysoké tresty, ovšem s nízkým rizikem dopadení, jelikož nabízí stejný odstrašující efekt, jako by měly nízké,

TRAXLER. Learning from Law Enforcement. *Journal of the European Economic Association*. 2022, roč. 20, č. 2. DOI: 10.1093/jeea/jvab037

¹⁴⁵ CHALFIN, Aaron a Justin MCCRARY. *Criminal Deterrence*, s. 6.; JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné*, s. 29.

¹⁴⁶ BECKER, Gary S. *Crime and Punishment: An Economic Approach*, s. 178–179.

¹⁴⁷ COOTER, Robert a Thomas ULEN. *Law & economics*, s. 468–469.

¹⁴⁸ NAGIN, Daniel S. *Deterrence*, s. 85.

¹⁴⁹ COOTER, Robert a Thomas ULEN. *Law & economics*, s. 467.

¹⁵⁰ Ibid., s. 469.

¹⁵¹ Ibid., s. 477.

ale jisté sankce.¹⁵² V praxi však převažují spíše důkazy o tom, že je lepší větší důraz na pravděpodobnost dopadení.

Řada studií potvrzuje, že efekt odstrašení (resp. generální prevence) funguje a že pachatelé mají tendenci reagovat na míru pravděpodobnosti dopadení anebo přísnost trestů.¹⁵³ Někteří autoři však upozorňují, že ne vždy může být efekt takový, jaký bychom očekávali, zejména kvůli tomu, že lidé často disponují nedokonalými informacemi. Většina lidí často nemá ani základní představu, jaké sankce jim reálně hrozí a jaká je skutečná pravděpodobnost dopadení. Například Robinson a Darley tak tvrdí, že samotné nastavení práva (např. zvýšení sazby délky odnětí svobody) odrazující efekt příliš nemá a preventivně působí zejména efektivní dopadení a odsouzení pachatelů.¹⁵⁴ Lee a McCrary dále upozorňují na to, že pachatelé mají tendenci podhodnocovat dopad délky hrozícího trestu odnětí svobody a například změnu délky trestu ze šesti na sedm let tak již nejsou schopni dostatečně rozlišit, na rozdíl od změny ze šesti týdnů na sedm. Prosté zvyšování sazeb tak nemusí mít kýžený efekt v odrazení pachatelů.¹⁵⁵ Pachatelé totiž mají tendenci diskontovat a následkům v blízké budoucnosti dávají větší váhu než v té vzdálenější.¹⁵⁶

Na základě řady empirických výzkumů se tak současná literatura kloní k závěru, že významný odrazující efekt má práce policie, ať už pomocí zvýšení počtu policistů, anebo lepšími postupy a taktikou jejich nasazení. Naopak zvyšování délky trestů odnětí svobody sice preventivní efekt má, nicméně mnohem menší.¹⁵⁷

Obecně lze tedy říci, že lidé mají tendenci více reagovat na změny v pravděpodobnosti dopadení p než v tvrdosti sankce f .¹⁵⁸ Například Durlauf a Nagin tak za účelem snížení kriminality doporučují spíše prioritizovat nasazení policie tak, aby byla pravděpodobnost

¹⁵² BUTLER, Henry N., Christopher R. DRAHOZAL a Joanna M. SHEPHERD. *Economic analysis for lawyers*, s. 399.

¹⁵³ COOTER, Robert a Thomas ULEN. *Law & economics*, s. 492–495.

¹⁵⁴ ROBINSON, Paul H. a John M. DARLEY. Does Criminal Law Deter? A Behavioural Science Investigation. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2004, roč. 24, č. 2. DOI: 10.1093/ojls/24.2.173

¹⁵⁵ LEE, David a Justin MCCRARY. *Crime, Punishment, and Myopia*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2005, s. 3–4. DOI: 10.3386/w11491

¹⁵⁶ POLINSKY, A. Mitchell a Steven SHAVELL. On the Disutility and Discounting of Imprisonment and the Theory of Deterrence. *The Journal of Legal Studies*. 1999, roč. 28, č. 1. DOI: 10.1086/468044

¹⁵⁷ CHALFIN, Aaron a Justin MCCRARY. *Criminal Deterrence*, s. 37–38.; NAGIN, Daniel S. *Deterrence*, s. 101.; BUTLER, Henry N., Christopher R. DRAHOZAL a Joanna M. SHEPHERD. *Economic analysis for lawyers*, s. 391.

¹⁵⁸ CHALFIN, Aaron a Justin MCCRARY. *Criminal Deterrence*, s. 39.

dopadení v očích pachatelů vysoká, a přísněji trestat.¹⁵⁹ Stejně tak Chalfin a McCrary doporučují zejména rychlé a jisté sankce a viditelnou přítomnost policie.¹⁶⁰

3.3. Efektivní alokace zdrojů

Pro efektivní vymáhání protiepidemických opatření je také klíčová alokace dostupných zdrojů. Rostoucí pravděpodobnost dopadení p s sebou přirozeně nese i rostoucí náklady v podobě práce policie a správních orgánů. Čím více se zvyšuje pravděpodobnost dopadení p , tím obtížnější je dosáhnout dalšího snížení počtu přestupků, protože ty jednodušší a zjevnější případy již byly odhaleny a zbývají jen ty těžší a méně viditelné.¹⁶¹ Mezní náklady na zvýšení p tak postupně převýší mezní společenské benefity z odhalených přestupků.¹⁶² Je tedy vlastně optimální, aby část protiprávních jednání zůstala nepotrestaná, jelikož stoprocentní vymáhání opatření by bylo příliš nákladné.¹⁶³

Omezené zdroje je nutné alokovat i mezi jednotlivými typy opatření. Míra nasazení policie a správních orgánů by se tak primárně měla rozlišovat podle nebezpečnosti přestupků – zde tedy dle rizika dalšího šíření pandemie.

To shrnuje následující rovnice:

$$MC_{\Delta p} \leq MB \cdot (\Delta O \cdot \Delta R)$$

kde mezní náklady MC zvýšení pravděpodobnosti dopadení Δp by neměly převyšovat mezní užitek MB . Ten je primárně determinován nárůstem počtu skutků ΔO spolu s příspěvkem daných skutků ke zvýšení nákazy ΔR . Vymáhání by se tak mělo zaměřit na ty přestupky, které v souhrnu znamenají nejvyšší přínos ke zvýšení počtu nakažených, a to v závislosti na jejich četnosti a míře potenciálního přenosu nákazy.

Jako příklad lze uvést například kontrolu roušek. V první řadě se policie zaměří na kontrolu míst s vysokou koncentrací osob. Zde bude MB alokace času policie vysoký, jelikož takové přestupky budou mít potenciálně vysoké ΔR , a mezní náklady nízké, jelikož v místě vysoké koncentrace osob může policie odhalit řadu přestupků s menším počtem policistů.

¹⁵⁹ DURLAUF, Steven N. a Daniel S. NAGIN. Imprisonment and crime: Can both be reduced? *Criminology & Public Policy*. 2011, roč. 10, č. 1, s. 14. DOI: 10.1111/j.1745-9133.2010.00680.x

¹⁶⁰ CHALFIN, Aaron a Justin MCCRARY. *Criminal Deterrence*, s. 40.

¹⁶¹ COOTER, Robert a Thomas ULEN. *Law & economics*, s. 475–476.

¹⁶² BECKER, Gary S. *Crime and Punishment: An Economic Approach*, s. 180.

¹⁶³ POLINSKY, A. Mitchell a Steven SHAVELL. The Theory of Public Enforcement of Law. In: *Handbook of Law and Economics*. 1. Elsevier, 2007, s. 420. DOI: 10.1016/S1574-0730(07)01006-7

Chce-li však stát postupně dosáhnout ještě vyšší respektovanosti nošení roušek, musí se zaměřit i na kontrolu míst, kde se již tolik lidí najednou nevyskytuje. To však znamená, že je nutné nasadit mnohem více policistů, kteří budou tato místa kontrolovat. U takových přestupků však již bude jejich příspěvek k šíření pandemie pravděpodobně o dost menší a mezní náklady ze zvýšení p tak převyšují mezní užitek z takového nasazení zdrojů. V takovém případě je pak efektivnější alokovat čas policistů na kontrolu jiných přestupků, například porušování karantén nebo nelegálních oslav, které mohou mít vysoké ΔR .

V optimálním stavu by pak jedna hodina práce policistů či správních orgánů měla mít stejný mezní užitek napříč všemi typy přestupků. Stát by tedy měl sledovat efektivitu vymáhání a nasazení zdrojů balancovat a prioritizovat tak, aby bylo tohoto stavu ideálně dosaženo a aby nebyly některé typy opatření vymáhány zbytečně přísně a některé naopak nedostatečně.

4. Vymáhání opatření v hl. m. Praze – reálná data

Aby bylo možné zodpovědět otázku, zda bylo vymáhání protiepidemických opatření skutečně efektivní či nikoliv, je nutné popsat, jaká byla v této oblasti reálná praxe a jak probíhala činnost příslušných orgánů, kterým byla kontrola opatření svěřena. Je tedy potřeba jak shromáždit údaje o přestupkových řízeních před správními orgány, tak i zjistit od policejních útvarů, jak probíhala kontrola přímo v terénu a jak byly řešeny přestupky, které se před správní orgán nedostaly.

V ideálním případě je od správních orgánů potřeba získat počty obdržených oznámení o přestupcích, informace, podle kterého zákona byly tyto přestupky zdokumentovány (krizový / o ochraně veřejného zdraví / pandemický), jakým způsobem bylo řízení zahájeno (odložení / příkaz / jinak), jaký je výsledek řízení (pravomocný příkaz / zastavení / rozhodnutí o přestupku / dosud nerozhodnuto), proti kolika příkazům byly podány odpory a jaký byl výsledek těchto řízení. Zároveň je potřeba zjistit strukturu případných sankcí co do povahy (pokuta / napomenutí) a výše (ať už ideálně dle jednotlivých pokut, anebo souhrnná částka uložených sankcí), aby šlo určit průměrnou výši ukládané pokuty.

U krajské hygienické stanice je pak specificky potřeba zaměřit se na oblast izolací a karantén, zjistit, kolik jich bylo za covidové období celkem nařízeno, kolik bylo vykonáno kontrol, kolik bylo zjištěno pochybení a jak byla řešena.

Od policejních orgánů je potřeba získat počty zdokumentovaných přestupků, informace, podle kterého zákona byly tyto přestupky zdokumentovány (krizový / o ochraně veřejného zdraví / pandemický), jakým způsobem byly policejním orgánem řešeny (domluva / příkaz na místě / oznámení správnímu orgánu) a jaká byla výše případných pokut uložených příkazem na místě (ať už podrobně dle jednotlivých blokových pokut anebo souhrnné číslo), aby bylo možné popsat jejich průměrnou výši.

U všech zkoumaných proměnných je také ideálně potřeba, aby byly strukturovány za jednotlivé zkoumané měsíce březen 2020 – květen 2022, aby šlo sledovat jejich proměny v čase.

4.1. Metodologie sběru dat

Příslušné orgány byly osloveny žádostí dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Pro zjednodušení bylo zvoleno geografické omezení na území hlavního města Prahy. Aby mohl vzniknout vypovídající obraz o tom, jak byla na daném území protiepidemická opatření vymáhána, je nutné si vyžádat informace od celé řady orgánů:

- a) krajských hygienických stanic (projednání přestupků dle zákona o ochraně veřejného zdraví a pandemického zákona, kontroly izolací a karantén),
- b) obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (projednání přestupků dle krizového zákona),
- c) příslušných útvarů Policie ČR a
- d) obecních policií (zjišťování přestupků a projednání příkazem na místě).

Projednání přestupků dle krizového zákona je v pravomoci obcí s rozšířenou působností, kterých je v České republice 206, a komplexní sběr dat v rámci celého státu by tedy byl velmi náročný.¹⁶⁴ Hlavní město Praha má mezi ostatními českými samosprávami zvláštní postavení, jelikož v sobě slučuje jak postavení obce, tak kraje. K projednání přestupků dle krizového zákona je tak příslušný Magistrát hl. m. Prahy, jelikož Statutem hl. m. Prahy nebyla tato pravomoc přenesena na jednotlivé městské části.¹⁶⁵ Přestupková řízení se tak koncentrují u jediného orgánu.

Stejně tak je pro území Prahy zřízena jedna obecní policie – Městská policie hl. m. Prahy. Pokud by bylo cílem komplexně popsat vymáhání protiepidemických opatření na území jiného kraje, bylo by nutné zjistit informace od všech obecních policií zřízených na daném území, kterých by mohly být až desítky.

Policie ČR a hygienická služba jsou pak v rámci České republiky organizovány po území krajů. Policie ČR tedy na území hl. m. Prahy spadá pod Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy.¹⁶⁶ Příslušnou krajskou hygienickou stanicí pro území hl. m. Prahy je pak Hygienická stanice hl. m. Prahy.¹⁶⁷

¹⁶⁴ § 3 zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu

¹⁶⁵ Příloha č. 3 obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy

¹⁶⁶ § 8 zákona o Policii ČR

¹⁶⁷ § 82 ve spojení s přílohou č. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví

4.2. Hygienická stanice hl. m. Prahy

Hygienická stanice hl. m. Prahy (HSHMP) jako příslušný orgán ochrany veřejného zdraví na území hl. m. Prahy nařizovala izolace a karantény. Vedle ní ovšem nařizovali karantény i poskytovatelé zdravotnických služeb. Byla jí také primárně svěřena kontrola izolací a karantén a následující správní řízení.

HSHMP byla zároveň příslušná k řešení přestupků dle zákona o ochraně veřejného zdraví a pandemického zákona. Konkrétní opatření se v průběhu času měnila, HSHMP však v rámci přestupkových řízení řešila porušení v zásadě všech typů opatření, ať už šlo o roušky, karantény a izolace nebo omezení provozu restaurací a maloobchodu. HSHMP poskytla statistiku počtu řešených přestupků a způsobů jejich řešení za jednotlivé měsíce.

4.2.1. Karantény a izolace

V roce 2020 bylo HSHMP nařízeno 61 390 izolací a 82 241 karantén (dohromady 143 631), v roce 2021 bylo nařízeno 151 366 izolací a 216 616 karantén (dohromady 367 982). V období leden až květen 2022 pak bylo nařízeno 280 547 izolací, povinnost karantény po kontaktu s nakaženým již byla zrušena. Tyto údaje ovšem nevypovídají o všech izolacích a karanténách na území Prahy, jelikož se jedná pouze o ty nařízené přímo HSHMP, nikoliv i poskytovateli zdravotních služeb (zejm. praktickými lékaři). Ty byly dle sdělení HSHMP evidovány v systému tzv. Chytré karantény, odkud však byly po třech měsících průběžně mazány, a nejsou tedy již souhrnně dostupné. Skutečný počet nařízených izolací a karantén na území Prahy tak byl ještě vyšší.¹⁶⁸

Stejně tak HSHMP neeviduje počty kontrol izolací a karantén za celé covidové období, jelikož ty byly rovněž vedeny v systému Chytré karantény a také byly průběžně automaticky mazány. HSHMP disponuje pouze statistikou kontrol, které vykonala ve spolupráci s Policií ČR, a to v období od dubna do listopadu 2021 (*Tabulka 1*).

¹⁶⁸ Skutečný počet nařízených izolací a karantén již tak pravděpodobně nelze zjistit. Počty lidí v izolaci a karanténě sice separátně evidovala i Česká zpráva sociálního zabezpečení, její data však obsahují pouze osoby v dočasné pracovní neschopnosti z důvodu karantény a nezahrnují tedy ty bez nemocenského pojištění, jako jsou studenti, důchodci nebo živnostníci. Více viz Nemocenská statistika. Česká správa sociálního zabezpečení [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/nemocenska-statistika>

Tabulka 1: Kontroly izolací a karantén HSHMP ve spolupráci s Policií ČR

	kontroly izolací	kontroly karantén	porušení
duben 2021	114	47	6
květen 2021	91	17	0
červen 2021	20	1	0
červenec 2021	2	0	0
srpen 2021	10	0	0
září 2021	60	29	1
říjen 2021	19	31	0
listopad 2021	1	9	0
CELKEM	317	134	7

Dle vyjádření HSHMP se pak od prosince 2021 dodržování izolací a karantén již dále nekontrolovalo. U porušení identifikovaných v dubnu byly příkazem uděleny dva správní tresty napomenutí a čtyři pokuty, proti jedné z nich byl podán odpor, přičemž v daném řízení dosud nebylo rozhodnuto. Za zářijové porušení pak byla příkazem uložena pravomocná pokuta.

Otázku, jaký byl podíl kontrol na celkovém počtu karantén, není jednoduché zodpovědět – data o počtu kontrol jsou limitovaná pouze na část roku 2021, jelikož v nich chybí první čtvrtletí. I tak však mohou poskytnout alespoň řádovou představu.

V roce 2021 bylo HSHMP nařízeno celkem 151 366 izolací, ve třech čtvrtletích jich bylo zkontrolováno 317. Za předpokladu, že kontroly v prvním čtvrtletí běžely stejným tempem,¹⁶⁹ bylo by jich zkontrolováno zhruba o 100 více. Při tomto počtu tak vychází, že bylo za rok 2021 zkontrolováno 0,3 % izolací nařízených HSHMP, tedy zhruba každá třistašedesátá. Vzhledem k tomu, že tento počet izolací nezahrnuje ty nařízené lékaři a ve skutečnosti tedy byl mnohem vyšší, byl reálný podíl kontrol pravděpodobně ještě o něco nižší.

Obdobná situace je i u karantén. V roce 2021 bylo HSHMP nařízeno 216 616 karantén, za tři čtvrtletí jich bylo zkontrolováno 134. Předpokládáme-li, že bylo obdobné tempo kontrol i v prvním čtvrtletí, bylo jich zkontrolováno zhruba o 44 více. Za tohoto předpokladu pak vychází, že za rok 2021 bylo zkontrolováno pouze 0,08 % karantén nařízených HSHMP, tedy

¹⁶⁹ Z vyjádření ministra zdravotnictví plyne, že v lednu 2021 bylo v celé republice vykonáno 518 kontrol izolací a karantén, dá se tedy očekávat, že kontroly i v únoru a březnu probíhaly podobným tempem a tento předpoklad tedy v přepočtu na jednotlivé kraje řádově obstojí, viz *Dodržujte karanténu, apeluje ministr a hlavní hygienička. Ministerstvo zdravotnictví České republiky* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/tiskove-centrum-mz/dodrzuje-karantenu-apekuje-ministr-a-hlavni-hygienicka/>

zhruba každá dvanáctistá (i zde ovšem platí, že karantény byly nařizovány i poskytovateli zdravotních služeb a podíl kontrol tak ve skutečnosti bude ještě nižší).

Ačkoliv je tedy tento odhad postavený na podstatně limitovaných datech, nic nenasvědčuje tomu, že by ani jejich plná znalost významně podíl kontrol zvýšila. Lze tedy konstatovat, že podíl kontrol byl u izolací a karantén byl skutečně minimální a pohyboval se v rádech nízkých desetín až setin procenta.

Počet zjištěných porušení izolací a karantén není příliš vysoký, ze 451 kontrol bylo pochybení zaznamenáno pouze u 7 z nich (tj. v cca 1,55 %). To naštěstí neodpovídá alarmujícímu veřejnému vyjádření ministra zdravotnictví, podle kterého bylo v lednu 2021 po celé republice vykonáno 518 kontrol a pochybení zjištěno u třetiny z nich.¹⁷⁰ Pro vysvětlení tohoto rozdílu bohužel neexistuje dostatečné odůvodnění – je možné, že kontroly v lednu směřovaly spíše vůči nahlášeným porušením a HSHMP naopak v pozdějších měsících kontrolovala náhodně. I pokud byla ve skutečnosti míra porušování izolací a karantén takto nízká, stále šlo o tisíce případů, které zůstaly neodhaleny (při celkovém počtu 367 982 izolací a karantén jde teoreticky při zachování stejného podílu porušení o zhruba 5 700 případů, ze kterých bylo ve výsledku odhaleno pouze 7, tj. 0,12 %). Jde samozřejmě o zjednodušující odhad, nicméně při řádově tisících porušení epidemiologicky velmi závažného opatření jde i tak o vysoké číslo poukazující na to, že kontrola nebyla ani zdaleka vykonávána dostatečně.

4.2.2. Přestupky

HSHMP v období od března 2020 do května 2022 projednala celkem 4592 přestupků (*Tabulka 2*). Podle vyjádření HSHMP nebylo žádné přestupkové řízení zahájeno jinak než vydáním příkazu, statistika tedy představuje všechny řešené věci. Zhruba polovinou příkazů byla uložena pokuta, druhou polovinou pak správní trest napomenutí. Napomenutí převažovalo v první vlně pandemie, zdaleka nejvíce jich bylo vydáno v květnu a červnu 2020. Na podzim 2020 začaly převažovat pokuty a napomenutí se dostala do pozadí, postupně se však poměr vyrovnal (*Graf 4*).

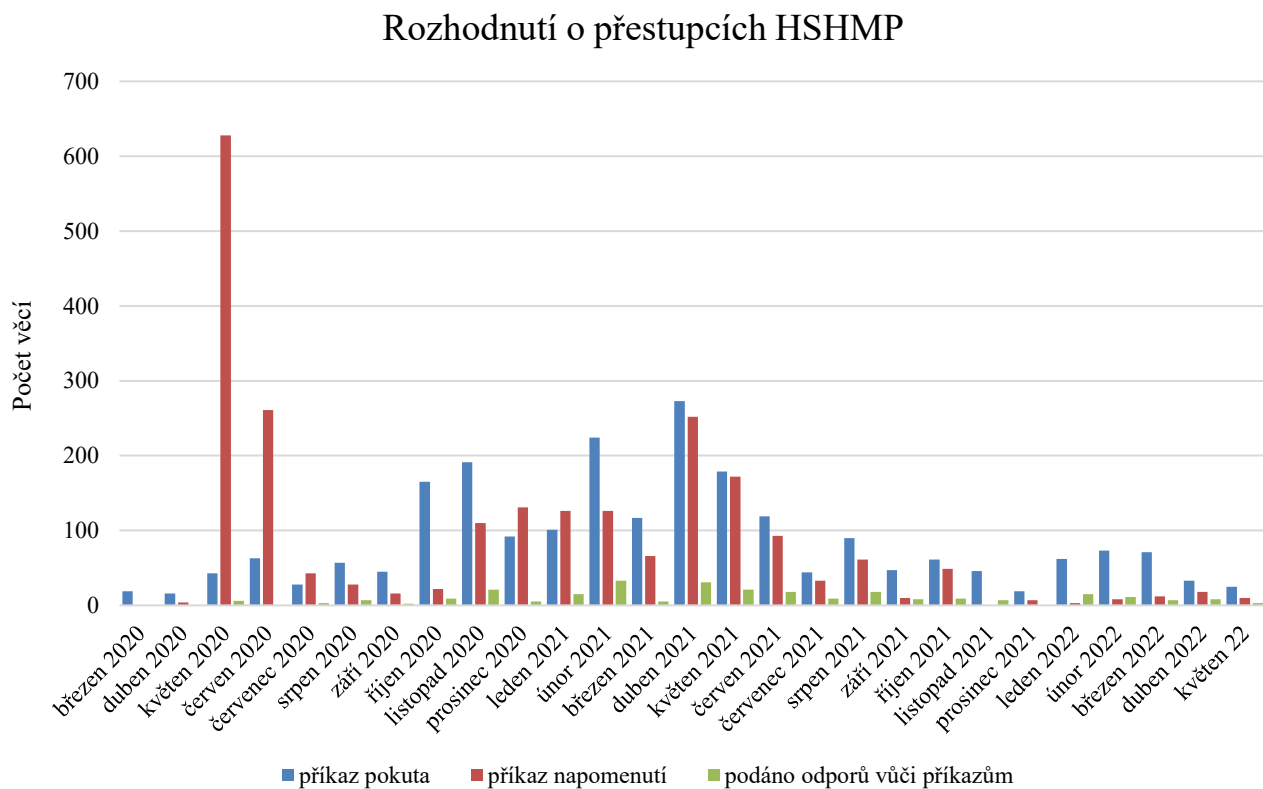
Odpory proti příkazům byly podány jen v průměru ve 12 % případů, v některých měsících však tento podíl stoupl dokonce na pětinu až čtvrtinu. Zhruba 16 % řízení bylo po podaném odporu následně zastaveno, ve 32 % řízení bylo následně vydáno rozhodnutí o přestupku, polovinu takových řízení pak HSHMP dosud neukončila.

¹⁷⁰ Ibid.

Tabulka 2: Přestupky evidované HSHMP a způsob jejich řešení

	příkaz pokuta	příkaz napomenutí	podáno odporů vůči příkazům	následně zastaveno řízení	následně rozhodnutí o přestupku	podíl odporů
březen 2020	19	0	0	0	0	0 %
duben 2020	16	4	0	0	0	0 %
květen 2020	43	628	6	0	1	13,95 %
červen 2020	63	261	0	0	0	0,00 %
červenec 2020	28	43	3	2	3	10,71 %
srpen 2020	57	28	7	0	4	12,28 %
září 2020	45	16	2	0	1	4,44 %
říjen 2020	165	22	9	0	6	5,45 %
listopad 2020	191	110	21	1	8	10,99 %
prosinec 2020	92	131	5	3	5	5,43 %
leden 2021	101	126	15	1	1	14,85 %
únor 2021	224	126	33	7	5	14,73 %
březen 2021	117	66	5	1	1	4,27 %
duben 2021	273	252	31	9	16	11,36 %
květen 2021	179	172	21	3	3	11,73 %
červen 2021	119	93	18	5	9	15,13 %
červenec 2021	44	33	9	3	5	20,45 %
srpen 2021	90	61	18	0	1	20,00 %
září 2021	47	10	8	0	3	17,02 %
říjen 2021	61	49	9	2	2	14,75 %
listopad 2021	46	0	7	3	3	15,22 %
prosinec 2021	19	7	0	0	0	0 %
leden 2022	62	3	15	0	3	24,19 %
únor 2022	73	8	11	1	2	15,07 %
březen 2022	71	12	7	1	2	9,86 %
duben 2022	33	18	8	0	1	24,24 %
květen 22	25	10	3	2	2	12,00 %
CELKEM	2303	2289	271	44	87	11,77 %

Graf 4: Způsoby rozhodnutí o přestupcích HSHMP



4.3. Magistrát hl. m. Prahy

4.3.1. Struktura dat a jejich limity

Magistrát hl. m. Prahy (MHMP) poskytl údaje ohledně přestupků dle krizového zákona, k jejichž projednání byl na území hl. m. Prahy příslušný. Konkrétní krizová opatření se v průběhu času měnila, MHMP v rámci přestupkových řízení řešil porušení celé řady opatření, například povinnost nosit roušky, omezení volného pohybu nebo omezení provozu restaurací a maloobchodu.

Statistika obdržených oznámení o podezření ze spáchání přestupku byla poskytnuta za jednotlivé měsíce let 2020 až 2022 a obsáhla tak celé zkoumané období. Ve vztahu k těmto přestupkům pak byla MHMP rovněž poskytnuta souhrnná statistika co do způsobu jejich řešení a celkové výši uložených pokut.

4.3.2. Zjištění

MHMP se v období od března 2020 do dubna 2022 zabýval celkem 2682 věcmi (*Tabulka 3*). Zhruba 35 % z nich bylo odloženo, ve 34 % byl jako první úkon v řízení vydán příkaz ukládající pokutu, v 11 % pak příkaz ukládající napomenutí. Zhruba pětina věcí pak dosud nebyla vyřízena vůbec.

Jen vůči zhruba 5 % příkazům byl podán odpor, kterým byl příkaz zrušen a pokračovalo se ve standardním přestupkovém řízení. To tak bylo vedeno jen v 56 případech, z nichž 22 bylo poté zastaveno a pouze ve 13 z nich bylo následně vydáno rozhodnutí o přestupku. Proti těmto rozhodnutím nebylo podáno žádné odvolání. Dosud nebylo ukončeno 21 řízení.

Většina věcí tak byla Magistrátem hl. m. Prahy vyřízena zkráceně, bez vedení standardního přestupkového řízení. Poměrně významný je počet případů, ve kterých bylo oznámení rovnou odloženo. V případě, že však bylo oznámení důvodné, podařilo se MHMP přestupek pravomocně vyřídit poměrně efektivně pomocí příkazů, vůči kterým bylo podáno pouze minimum odporů. V řadě případů byl uložen správní trest napomenutí, který však pro pachatele představuje pouze morální sankci. Průměrná výše pokuty byla zhruba 800 Kč.

Tabulka 3: Počet oznámení o podezření ze spáchání přestupků dle krizového zákona v souvislosti s porušením protiepidemických opatření, které obdržel MHMP

	rok 2020	rok 2021	rok 2022
leden	0	229	55
únor	0	236	4
březen	110	642	1
duben	140	363	0
květen	44	63	0
červen	10	36	0
červenec	4	21	0
srpen	2	3	0
září	2	3	0
říjen	58	3	0
listopad	286	3	0
prosinec	182	182	0
CELKEM	838	1784	60

Graf 5: Počet oznámení o spáchání přestupků dle krizového zákona obdržných MHMP za jednotlivé měsíce



Tabulka 4: Způsob vyřízení věci a pokuty udělené MHMP

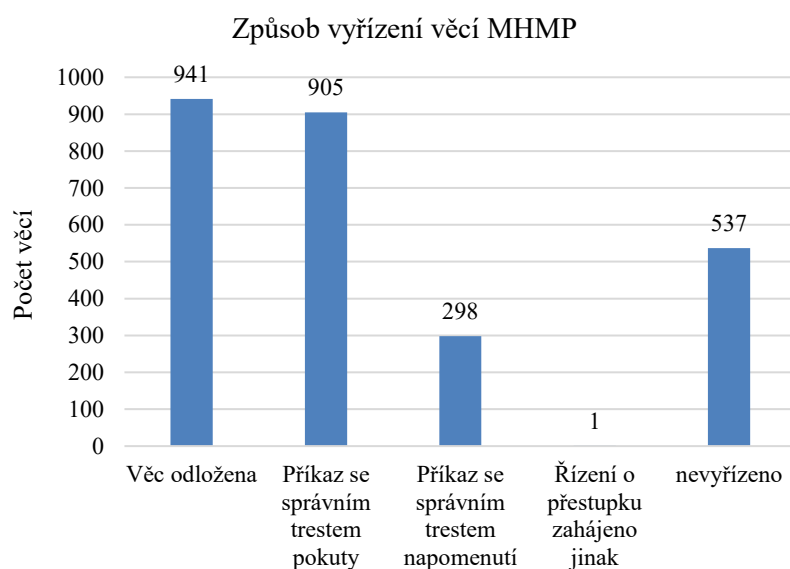
Celkem věcí	2682	podíl z celku	
z toho věcí odloženo	941	35,09 %	
z toho příkaz se správním trestem pokuty	905	33,74 %	podáno odporů proti příkazům 55 (4,57 % příkazů)
z toho příkaz se správním trestem napomenutí	298	11,11 %	
z toho nevyřízeno	537	20,02 %	
Řízení o přestupku zahájeno jinak než příkazem	1	0,04 %	

↓

Vedeno standardních přestupkových řízení	56	podíl z řízení	
Následně zastavených řízení	22	39,29 %	
Vydáno rozhodnutí o přestupku	13	23,21 %	
Řízení neukončeno	21	37,50 %	
Podáno odvolání proti rozhodnutí o přestupku	0		

Celková výše uložených pokut	688 100 Kč
Průměrná výše pokuty	797 Kč

Graf 6: Způsob vyřízení věci MHMP



4.4. Městská policie hl. m. Prahy

4.4.1. Struktura dat a jejich limity

Městská policie hl. m. Prahy (MP Praha) vedla ve vztahu k protiepidemickým opatřením záznamy o počtu přestupků za jednotlivé měsíce, kde rozlišovala i jednotlivé typy porušení opatření. Na celkové počty přestupků jde bezesporu o nejdůležitější statistiku v rámci této práce.

MP Praha evidovala následující kategorie přestupků:

- a) Povinnost nosit roušky v městské hromadné dopravě
- b) Povinnost nosit roušky v ostatních případech (např. zdravotnická zařízení, obchody)
- c) Porušení opatření – provozovny, restaurace, bary (uzavřené provozovny, bezinfekčnost návštěvníků)
- d) Shlukování a zákaz pohybu
- e) Zákaz požívání alkoholu na veřejnosti
- f) Ostatní porušení opatření

Tuto statistiku však MP Praha začala tvořit až od září 2020 (první epidemická vlna z jara 2020 tedy v těchto údajích chybí) do dubna 2022 (jelikož začátkem května již byla pandemická pohotovost ukončena). MP Praha při evidenci nerozlišovala, na základě kterého zákona k porušení opatření došlo. Přestupek neuposlechnutí výzvy v souvislosti s porušováním protiepidemických opatření dle zákona o některých přestupcích MP Praha rovněž neevidovala. Ve vztahu k jednotlivým druhům porušení však evidovala počty udělených pokut spolu s jejich souhrnnou výší. MP Praha také vedla záznamy o tom, kolik pokut bylo zapláceno na místě a kolik nikoliv. Pro účely této práce však bylo toto rozlišení vynecháno, jelikož jde v zásadě o technikalii – příkaz na místě byl stále vydán jako pravomocný a vykonatelný, neexistuje proti němu opravný prostředek a neuhrazení na místě neznamená vedení dalšího řízení. Pachatel pouze v danou chvíli nemusel mít dost prostředků, ačkoliv s příkazem souhlasil. V takovém případě je povinen pokutu uhradit dodatečně a pokud tak neučiní, je bez dalšího vymáhána.¹⁷¹

Při zpracování dat byly objeveny drobné chyby (např. za říjen 2020 uvedla MP Praha, že v oblasti porušení opatření v provozovnách, restauracích a barech vydala 117 příkazů na místě, 23 věcí oznámila správnímu orgánu a 253 řešila domluvou [tj. celkem 393 věcí], souhrnně však uvedla, že řešila pouze 343 věcí, tedy o 50 méně). Za červenec 2021 pak ve statistice chybí způsob řešení zhruba pětiny přestupků evidovaných MP Praha, daný měsíc se však řadí mezi ty s nejmenším počtem přestupků celkově a tento rozpor tedy nevyvolává

¹⁷¹ § 92 odst. 1 přestupkového zákona

zásadní odchylku v obecných trendech. Jde pravděpodobně o chyby způsobené ruční evidencí dat, v poskytnutých podkladech se jich objevilo několik, nicméně v rámci počtu řešených věcí nepředstavují zásadní odchylku. Níže uvedené přehledy tedy byly zpracovány na základě čísel tak, jak je MP Praha poskytla, jelikož o obecných trendech ve způsobu vymáhání opatření poskytují dostatečnou představu.

4.4.2. Zjištění

Za uvedené období řešila MP Praha přes 123 tisíc případů porušení protiepidemických opatření. Více jak polovinu případů představovalo nenošení ochranných prostředků dýchacích cest v prostředcích městské hromadné dopravy a 37 % jejich nenošení v ostatních případech (*Graf 8*). Roušky tak celkem představovaly zhruba 90 % všech přestupků. Ze statistiky tedy plyne, že se MP Praha zaměřovala zejména na kontrolu dodržování právě této povinnosti.

Nejvyšší počet přestupků řešila MP Praha na jaře 2021. V době rekordního nárůstu počtu případů na podzim 2021 a v lednu a únoru 2022, které byly oproti jaru dokonce násobné, však strážníci evidovali porušení opatření výrazně méně, než v předchozích covidových vlnách. V tomto případě tedy buď došlo k výraznému úbytku protiprávních jednání, anebo k útlumu jejich kontroly ze strany MP Praha.

Ze způsobu řešení přestupků vyplývá jednoznačná snaha působit zejména preventivně a vyhnout se represí (*Tabulka 5*). Devět z deseti přestupků bylo strážníky řešeno domluvou, tedy bez jakéhokoliv formálního projednání či sankce. Příkazy na místě (tj. blokovými pokutami) bylo řešeno jen zhruba 5 % přestupků, správním orgánům pak byla oznámena cca 3 % přestupků. Nejvíce strážníci pokutovali v říjnu 2020 (7,5 % přestupků v daném měsíci) a listopadu 2020 (10,1 % přestupků), v průběhu roku 2021 je pak znatelný pokles využívání příkazů na místě, kdy byly pokutovány pouze jednotky procent pachatelů.

Klíč, podle kterého se strážníci rozhodovali, které přestupky pokutovat na místě a které oznámit správnímu orgánu, není znám. Přestupkový zákon uložení příkazu na místě umožňuje ve chvíli, kdy nestačí domluva a obviněný s blokovou pokutou souhlasí.¹⁷² Přesnější kritéria však nestanovuje. Je pravděpodobné, že policisté a strážníci jsou spíše motivováni všechny přestupky, kde nestačí domluva, řešit právě příkazem na místě, neboť jeho administrace obnáší v zásadě jen vypsání příkazového bloku. V případě oznámení přestupku správního orgánu jsou však policisté a strážníci povinni přestupek zdokumentovat a sepsat samotné oznámení, což je výrazně pracnější.

¹⁷² § 91 odst. 1 přestupkového zákona

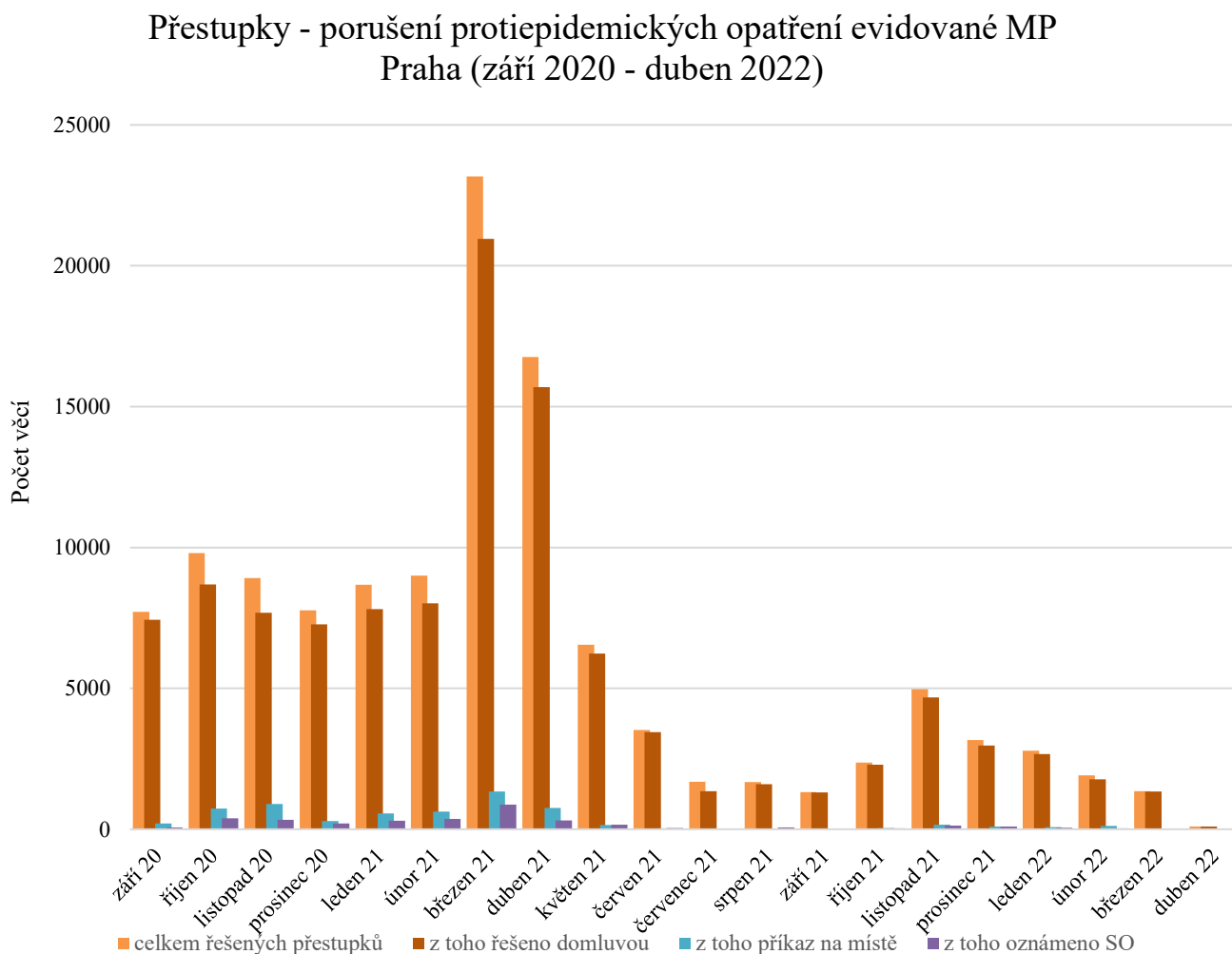
Dá se tak očekávat, že strážníci MP Praha preferovali řešení blokovou pokutou. Oznámení správnímu orgánu bylo na místě pouze ve chvíli, kdy obviněný přestupek rozporoval.

Tabulka 5: Přestupky – porušení protiepidemických opatření evidované MP Praha a způsob jejich řešení

	celkem řešeno přestupků	z toho příkaz na místě	z toho oznámeno SO	z toho řešeno domluvou	podíl domluvy	podíl příkazů na místě	podíl oznámených SO
září 2020	7719	210	69	7440	96,39 %	2,72 %	0,89 %
říjen 2020	9806	732	386	8688	88,60 %	7,46 %	3,94 %
listopad 2020	8920	901	337	7682	86,12 %	10,10 %	3,78 %
prosinec 2020	7775	294	203	7278	93,61 %	3,78 %	2,61 %
leden 2021	8680	559	307	7814	90,02 %	6,44 %	3,54 %
únor 2021	9006	625	362	8019	89,04 %	6,94 %	4,02 %
březen 2021	23 166	1339	877	20 950	90,43 %	5,78 %	3,79 %
duben 2021	16 757	759	310	15 688	93,62 %	4,53 %	1,85 %
květen 2021	6549	146	164	6239	95,27 %	2,23 %	2,50 %
červen 2021	3524	36	42	3446	97,79 %	1,02 %	1,19 %
červenec 2021	1689*	4	17	1350	79,93 %	0,24 %	1,01 %
srpen 2021	1678	20	61	1597	95,17 %	1,19 %	3,64 %
září 2021	1315	2	10	1303	99,09 %	0,15 %	0,76 %
říjen 2021	2371	46	34	2291	96,63 %	1,94 %	1,43 %
listopad 2021	4968	164	125	4679	94,18 %	3,30 %	2,52 %
prosinec 2021	3162	99	96	2967	93,83 %	3,13 %	3,04 %
leden 2022	2793	71	50	2672	95,67 %	2,54 %	1,79 %
únor 2022	1917	116	27	1774	92,54 %	6,05 %	1,41 %
březen 2022	1352	11	6	1335	98,74 %	0,81 %	0,44 %
duben 2022	93	0	0	93	100,00 %	0,00 %	0,00 %
CELKEM	123 240	6134	3483	113 305	91,94 %	4,98 %	2,83 %

* za červenec 2021 uvedla MP Praha, že evidovala celkem 1689 přestupků, součet jednotlivých uvedených způsobů řešení však vychází pouze na 1371 věci.

Graf 7: Přestupky – porušení protiepidemických opatření evidované MP Praha



I v případě, kdy strážníci k příkazu na místě přikročili, však nebyla sankce příliš vysoká, v průměru dosahovala zhruba 340 Kč (*Tabulka 6*). Je však patrné jisté rozlišení na základě jednotlivých typů porušení (*Tabulka 7*). Nejmírněji bylo pokutováno nenošení roušky v městské hromadné dopravě, kde činila průměrná pokuta zhruba 230 korun a byla tak spíše symbolická. Za nenošení roušek v ostatních případech pak byla v průměru udělována pokuta zhruba dvojnásobná, tedy 450 Kč. Nejprísněji pak pokutovali strážníci porušení opatření v oblasti provozoven, restaurací a barů, kde průměrná pokuta dosáhla výše 900 Kč. Celkem za dané období vybrala MP Praha pokuty za více jak dva miliony korun.

Tabulka 6: Počty pokut udělené MP Praha příkazem na místě a jejich celkové hodnoty za jednotlivé měsíce

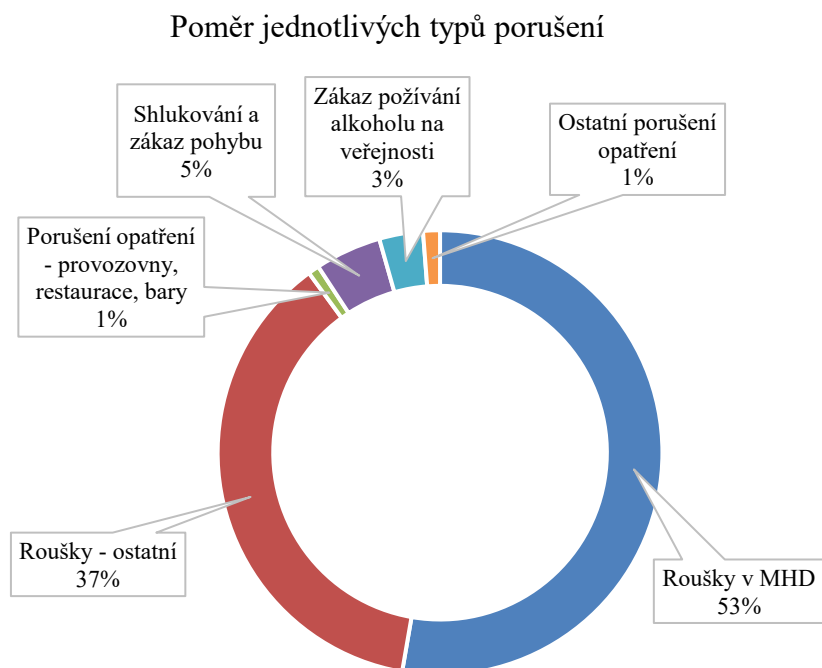
	počet pokut	hodnota	průměrná hodnota pokuty
září 2020	210	46 700 Kč	222 Kč
říjen 2020	732	307 000 Kč	419 Kč
listopad 2020	901	342 000 Kč	380 Kč
prosinec 2020	294	88 800 Kč	302 Kč
leden 2021	559	173 600 Kč	311 Kč
únor 2021	625	224 900 Kč	360 Kč
březen 2021	1339	487 200 Kč	364 Kč
duben 2021	759	223 800 Kč	295 Kč
květen 2021	146	29 700 Kč	203 Kč
červen 2021	36	4 400 Kč	122 Kč
červenec 2021	4	7 200 Kč	1 800 Kč
srpen 2021	20	1 500 Kč	75 Kč
září 2021	2	200 Kč	100 Kč
říjen 2021	46	22 300 Kč	485 Kč
listopad 2021	164	29 500 Kč	180 Kč
prosinec 2021	99	39 400 Kč	398 Kč
leden 2022	71	17 700 Kč	249 Kč
únor 2022	116	22 900 Kč	197 Kč
březen 2022	11	1 800 Kč	164 Kč
duben 2022	0	0 Kč	0 Kč
CELKEM	6134	2 070 600 Kč	337,56 Kč

Tabulka 7: Jednotlivé druhy porušení a udělené pokuty MP Praha (září 2020 – duben 2022)

	počet přestupků	počet pokut	celková výše pokut*	průměrná výše pokuty
Roušky v MHD	64 883	2353	531 800 Kč	226,01 Kč
Roušky – ostatní	45 815	1105	501 400 Kč	453,76 Kč
Porušení opatření – provozovny, restaurace, bary	998	234	209 400 Kč	894,87 Kč
Shlukování a zákaz pohybu	5925	1320	435 100 Kč	329,62 Kč
Zákaz požívání alkoholu na veřejnosti	3915	1086	379 000 Kč	348,99 Kč
Ostatní porušení opatření	1508	65	44 900 Kč	690,77 Kč

*Zde se nachází další nesrovnalost v poskytnutých údajích: součet celkové výše pokut dle jednotlivých typů porušení, jak je podrobně poskytla MP Praha, vychází na 2 101 600 Kč (Tabulka 7), ovšem souhrnná čísla, která MP Praha poskytla za jednotlivé měsíce, vychází dohromady na 2 070 600 Kč (Tabulka 6). Vzniklý rozdíl ve výši 31 000 Kč však není příliš výrazný, aby byl způsobit závěry ovlivnit.

Graf 8: Poměr jednotlivých typů porušení protiepidemických opatření evidovaných MP Praha (září 2020 – duben 2022)



4.5. Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy

4.5.1. Struktura dat a jejich limity

Na základě žádosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím byla vyžádána data v obdobné struktuře jako u MP Praha. Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy (KŘP HMP) však většinu údajů poskytnout odmítlo, jelikož je buď neeviduje, anebo by jejich zjišťování představovalo příliš rozsáhlé vyhledávání, které by muselo být prováděno ručně. KŘP HMP tedy poskytlo pouze souhrnná čísla o přestupcích dle jednotlivých protiepidemických zákonů za covidové období (březen 2020 – květen 2022) bez rozlišení za jednotlivé měsíce. Na rozdíl od MP Praha ani KŘP HMP nijak neevidovalo, kolik přestupků policisté vyřešili domluvou.

KŘP HMP zároveň nevydalo informaci o výši udělených pokut příkazem na místě, jelikož takovými informacemi ve vhodné formě nedisponuje. Výše pokut je podle sdělení KŘP HMP v systému Evidence trestního řízení (ETR)¹⁷³ vedena pouze jako vedlejší údaj a je evidována pouze celková suma vybraná za určité období určitým útvarem (například jednotlivými místními odděleními). Tyto informace by však pro potřeby této práce nebyly příliš vypovídající, jelikož by celková částka obsahovala i pokuty udělené za přestupky netýkající se protiepidemických opatření (například v dopravě nebo v oblasti veřejného pořádku). Aby bylo možné zjistit výši blokových pokut pouze za porušení protiepidemických opatření, bylo by dle KŘP HMP nutné ručně projít každý jednotlivý spis zvlášť, což by při počtu věcí (příkazem na místě bylo za dané období Policií ČR řešeno 3 387 přestupků) představovalo extrémně rozsáhlé vyhledávání.

4.5.2. Zjištění

Z poskytnutých dat je kvůli absenci klíčových informací obtížné vyvozovat komplexnější závěry. Zejména kvůli neevidování přestupků vyřešených domluvou nelze určit, jak byli policisté ve vymáhání přísní a zda stejně jako strážníci MP Praha působili spíše preventivně a pokuty ukládali v minimu případů. Stejně tak kvůli nedostatku informací o výši pokut nelze určit, zda byly pokuty spíše symbolické, anebo naopak přísnější.

KŘP HMP evidovalo celkem 10 178 přestupků dle protiepidemických zákonů, ze kterých bylo 7025 oznámeno správnímu orgánu a 3153 řešeno příkazem na místě. Je zajímavé, že příslušníci Policie ČR měli tendenci přestupky spíše oznamovat správnímu orgánu než řešit

¹⁷³ Neveřejný informační systém Policie ČR, ve kterém jsou vedeny záznamy o trestných činech, přestupcích, správních řízeních a dalších agendách.

příkazem na místě, zatímco u MP Praha byl poměr opačný. To mohlo být způsobeno buď menší ochotou pachatelů s příkazem na místě souhlasit (což mohlo být teoreticky způsobeno například tím, že policisté spíše ukládali vyšší sankce, které měli pachatelé vyšší motivaci rozporovat, na rozdíl od těch symbolických) anebo vyšší závažností či komplexností odhalených přestupků, které odůvodňovaly nutnost řešit je před správním orgánem. Je možné, že zatímco MP Praha se zaměřovala zejména na vymáhání povinnosti nosit roušky, Policie ČR kontrolovala závažnější porušení opatření. KŘP HMP však bohužel nevedlo statistiku, jaké druhy opatření byly reálně porušovány, a tuto domněnku tak nelze ověřit.

Poměrně překvapivý je v poměru k ostatním zákonům nízký počet přestupků řešených dle pandemického zákona. Ačkoliv byl pandemický zákon účinný od února 2021 a významnou část epidemie tak svou účinností pokrýval, v praxi byla policisty protiprávní jednání stále podřazována pod krizový zákon anebo zákon o ochraně veřejného zdraví.

Tabulka 8: Přestupky evidované Krajským ředitelstvím policie hl. m. Prahy

Přestupky dle krizového zákona březen 2020 – květen 2022	oznámení správnímu orgánu	1453
	příkaz na místě	995
Přestupky dle zákona o ochraně veřejného zdraví březen 2020 – květen 2022	oznámení správnímu orgánu	5549
	příkaz na místě	2154
Přestupky dle pandemického zákona únor 2021 – květen 2022 (účinnost pandemického zákona)	oznámení správnímu orgánu	23
	příkaz na místě	4
	CELKEM oznámeno SO	7025
	CELKEM příkaz na místě	3153

5. Reálné vymáhání opatření pohledem ekonomie kriminality

5.1. Hodnocení teorií racionální volby

Abychom mohli hodnotit efektivnost vymáhání protiepidemických opatření skrze Beckerovu teorii racionální volby, je třeba analyzovat hodnoty dvou klíčových proměnných – pravděpodobnosti dopadení a potrestání p a tvrdosti sankce f . V případě, že jsou obě hodnoty nízké, případně jedna z nich extrémně nízká, lidem se porušování protiepidemických opatření vyplatí a jejich vymáhání tak nelze označit za efektivní.

5.1.1. Reálná pravděpodobnost potrestání

Pravděpodobnost dopadení a potrestání p není na základě dostupných dat jednoduché spočítat, jelikož neexistují údaje o tom, kolik porušení bylo reálně spácháno a zůstalo neodhaleno. K dispozici jsou pouze statistiky kontrol a odhalených přestupků. Na základě nich lze však alespoň učinit částečný odhad.

Reálný pohled mohou do jisté míry poskytnout kontroly izolací a karantén dle HSHMP, u kterých je známo, kolik jich bylo nařízeno, a vím tedy, jak velká byla množina lidí, kteří se mohli dopustit potenciálního porušení. Ačkoliv jsou data velmi limitovaná, lze dojít k závěru, že izolací bylo zkontrolováno zhruba 0,3 % a karantén 0,08 % (podrobněji bod 4.2.1). Za předpokladu, že celková míra porušování karantén a izolací byla korespondovala s tou zjištěnou HSHMP (1,55 %), bylo kontrolami reálně odhaleno jen 0,12 % porušení (7 z cca 5 700). Skutečná pravděpodobnost potrestání tak zjevně byla velmi nízká.

U nařízených karantén a izolací dokonce stát sám dával najevo, že lidé kontroly ani nemají čekat a apeloval primárně na jejich dobrovolné dodržování: „*Vzhledem k velké dynamice denních nárůstů není možné ze strany orgánu ochrany veřejného zdraví soustavně kontrolovat dodržování podmínek karantén,*“ uvedla například do médií ředitelka Krajské hygienické stanice Jihočeského kraje.¹⁷⁴

¹⁷⁴ SEĎOVÁ, Stáňa. Dodržování karantény se nekontroluje. Nejsou síly. *Novinky.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023].

Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-dodrzovani-karanteny-se-nekontroluje-nejsou-sily-40339907>

V rámci první vlny pandemie na jaře 2020 vykonali policisté po celé republice 580 tisíc kontrol, při kterých zjistili zhruba 8 300 přestupků.¹⁷⁵ Podobná čísla za další období pandemie však již nejsou k dispozici. Číslo kontrol se však jeví jako vysoké, zároveň je vidět, že opatření byla poměrně respektována.

Důležitá je ovšem otázka, jaký typ opatření byl tímto kontrolován. Kupříkladu z dat poskytnutých MP Praha je vidět, že 90 % přestupků souviselo s nošením roušek (*Graf 8*), strážníci se se tedy zjevně zaměřovali zejména na tento typ opatření. Samotných přestupků pak v této oblasti MP Praha zaznamenala přes 110 tisíc, což znamená, že i samotných kontrol muselo být provedeno mnoho. Kupříkladu povinnost nosit roušky tak pravděpodobně byla vymáhána poměrně výrazně.

Na druhou stranu však i řada informací zveřejňovaných státními orgány poukazuje spíše na to, že kontrol některých jiných protiepidemických opatření bylo reálně prováděno málo. Příkladem může být vyjádření ministra zdravotnictví, ve kterém apeloval na dodržování karantény, které zároveň doprovodil informací, že za leden 2021 bylo nařízeno 245 000 karantén a zkontrolováno pouze 518 osob.¹⁷⁶ Ministr tak v podstatě sdělil, že kontroly karantény se dočkal jen zhruba každý pětistý člověk. Dalším příkladem může být vyjádření hlavní hygieničky, která v říjnu 2021 oznámila, že se na počátku listopadu budou konat velké kontrolní akce hygieniků.¹⁷⁷ Jak ovšem vyplývá z dat o kontrolách ve stravování a maloobchodu, které za tyto měsíce zveřejňovalo samo ministerstvo zdravotnictví, v daných dnech (4. a 6. listopadu) se sice celorepublikový počet kontrol výrazně zvýšil na 217 a 203 (viz *Tabulka 9*), to však stále v přepočtu vychází pouze na 15,5, resp. 14,5 kontroly na jeden kraj, což na „*rozsáhlou kontrolní akci*“ není příliš vysoké číslo. Kupříkladu Hygienická stanice hl. m. Prahy pak dokonce druhý den kontrolní akce nevykonala v obchodech nebo restauracích kontrolu žádnou. Z těchto dat rovněž plyne, že v období státního svátku 17. listopadu, kdy se zpravidla lidé koncentrují na oslavách a akcích, nebyla v tomto segmentu v celé republice vykonána kontrola jediná.

¹⁷⁵ ŘÍHA, Matěj. Pokuty za koronavirové přestupky nebudou platit tisíce hříšníků. *Novinky.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/koronavirus-pokuty-za-koronavirove-prestupky-nebudou-platit-tisice-hrisniku-40322781>

¹⁷⁶ *Dodržujte karanténu, apeluje ministr a hlavní hygienička.*

¹⁷⁷ ČUNÁTOVÁ, Tereza. Tvrdé razie budou počátkem listopadu. Svrčinová domluvila hygienám. *iDnes.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/covid-kontroly-svrcinova-hygiena-pokuty.A211018_092125_domaci_cun

Podle Českého statistického úřadu přitom bylo v roce 2021 v pohostinství a stravování aktivních přes 47 tisíc podniků (byť ne každý musel mít nutně provozovnu pro veřejnost).¹⁷⁸ Dle jiné analýzy pak bylo v ČR v roce 2021 v provozu skoro 23 tisíc restaurací.¹⁷⁹ V tomto měřítku se pak dvě stovky kontrol (zahrnující kromě restaurací navíc i maloobchod) v rámci celé republiky jeví jako velmi malé číslo. V případě, že by KHS takové tempo kontrol udržovaly každý den, dal by se určitě tento počet vnímat pozitivně, zde šlo ovšem pouze o dva dny v celém měsíci.

MP Praha v oblasti provozoven, restaurací a barů zaznamenala od září 2020 celkem 998 přestupků (*Tabulka 7*). Bohužel nejsou dostupné údaje, kolik bylo celkem vykonáno kontrol, v průměru však jde o pouze cca 83 přestupků za měsíc, což vzhledem k řádově tisícům provozoven v Praze opět není příliš vysoké číslo.¹⁸⁰

Například v květnu 2021, kdy byly návštěvy restaurací povolené pod podmínkou očkování nebo negativního testu na covid-19, však byla podle hygieniků tato pravidla porušována ve velkém. Jen za jeden týden zjistili hygienici při 800 zkontrolovaných osobách 90 porušení.¹⁸¹ Ačkoliv Policie ČR deklarovala, že bude s hygieniky spolupracovat, sama žádné plošné kontroly neplánovala, což dokonce ústy svého mluvčího veřejně komunikovala.¹⁸²

Je tedy pravděpodobné, že poměrně vysoký byl počet kontrol u těch opatření, která šla jednoduše vymáhat přímo „v terénu“, jako je zákaz konzumace alkoholu na veřejnosti, zákaz volného pohybu nebo povinnost nosit roušky. Na druhou stranu opatření složitější na kontrolu, jako třeba karantény a izolace, návštěvy restaurací nebo scházení se v domácnostech, byla kontrolována velmi málo. Porušení opatření ze druhé skupiny však pravděpodobně byla epidemiologicky závažnější než ta z první.

¹⁷⁸ Služby - Časové řady - Roční ukazatele, Tab. 2 Ubytování, stravování a pohostinství (CZ-NACE 55, 56). *Český statistický úřad* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/trszvf_u_cr

¹⁷⁹ BĚLOHLÁVKOVÁ, Veronika. Česko země štamgastů. V provozu je přes 23 tisíc hospod a restaurací. *iDnes.cz* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/hospoda-restaurace-zivnostnik-vznik-zanik.A221206_093714_ekonomika_vebe

¹⁸⁰ Restaurace, provozovny a bary byly v rámci období sledovaného MP Praha reálně omezeny v délce celkem 12 měsíců, a to v období září 2020 – květen 2021 a listopad 2021 – leden 2022, průměr je proto počítán za tyto měsíce.

¹⁸¹ Provinilců na zahrádkách je podle Svrčinové moc. Pomůže proti nim policie. *iDnes.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/dodrzovani-vladni-narizeni-pravidla-restaurace-kontrola-hygienici-policie.A210528_110018_domaci_misl

¹⁸² *Ibid.*

Tabulka 9: Počty kontrol hygienických stanic ve stravovacích a maloobchodních provozovnách a zjištěných porušení za listopad 2021¹⁸³

datum	HSHMP		KHS v celé ČR	
	kontrol	porušení	kontrol	porušení
01.11.2021	0	0	7	0
02.11.2021	3	0	27	2
03.11.2021	2	1	17	1
04.11.2021	8	2	217	15
05.11.2021	1	1	12	1
06.11.2021	0	0	203	11
07.11.2021	0	0	0	0
08.11.2021	4	0	17	0
09.11.2021	5	3	17	3
10.11.2021	1	0	9	0
11.11.2021	1	0	9	1
12.11.2021	0	0	7	0
13.11.2021	0	0	0	0
14.11.2021	0	0	0	0
15.11.2021	0	0	5	1
16.11.2021	3	0	20	0
17.11.2021	0	0	0	0
18.11.2021	0	0	2	0
19.11.2021	1	1	5	1
20.11.2021	0	0	7	0
21.11.2021	0	0	0	0
22.11.2021	0	0	9	1
23.11.2021	0	0	6	0
24.11.2021	3	0	23	2
25.11.2021	1	0	11	1
26.11.2021	2	2	9	2
27.11.2021	0	0	5	0
28.11.2021	0	0	8	0
29.11.2021	0	0	0	0
30.11.2021	0	0	14	1
CELKEM	35	10	666	43

¹⁸³ Zdroj: Přehled kontrol krajských hygienických stanic v dodržování mimořádných opatření proti covid-19 ve stravovacích a maloobchodních provozovnách, a počet karantén a izolací, nařízených KHS. *Ministerstvo zdravotnictví České republiky* [online]. 2021. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/tiskove-centrum-mz/prehled-kontrol-khs-opatreni-covid19/>

5.1.2. Reálná výše sankcí

Byť jsou data v části 4 omezená na hl. m. Prahu, ukazují, že reálné sankce byly velmi nízké. V první řadě byla velká část věcí řešena domluvou, pokutu dostal jen málokdo (srov. *Tabulka 4* nebo *Tabulka 5*). A i když ji dostal, v průměru šlo o sankci v řádu stokorun. Výrazně přísnější nebyla ani správní řízení, neboť nemalá část pachatelů vyvázla pouze se správním trestem napomenutí. Průměrné pokuty pak sice byly v přestupkovém řízení vyšší než ty udělované příkazem na místě, i tak ovšem nešlo o výrazný rozdíl. Průměrná výše pokuty udělené MHMP činila zhruba 800 Kč, což je více než dvojnásobek průměrné pokuty udělené příkazem na místě MP Praha, přesto se však stále pohybovala v řádu stokorun.

Tento závěr podtrhují i různá anekdotická veřejná vyjádření správních orgánů o výši udělených sankcí. Namátkou tak u Krajské hygienické stanice Pardubického kraje činila za rok 2020 průměrná výše pokuty jen o něco více než 1 000 Kč, nejvyšší pokuty udělené MHMP a HSHMP byly ve výši 20 000 Kč.¹⁸⁴ Krajská hygienická stanice Středočeského kraje za listopad 2021 udělovala pokuty v průměrné výši 630 Kč, v lednu 2022 pak v průměru 1 700 Kč.¹⁸⁵ Krajská hygienická stanice Plzeňského kraje pak nejčastěji přistupovala k pokutě ve výši 1 000 Kč.¹⁸⁶

Nezdá se tedy, že by kdy padla pokuta ve výši milionových horních sazeb, neboť takové rozhodnutí by jistě plnilo stránky novin. Ani se nezdá, že by se nějaká pokuta těmto hranicím byť jen vzdáleně blížila. Lze se tedy domnívat, že nejvyšší pokuty byly pravděpodobně ukládány pouze v řádu desetitisíců. Z dostupných údajů o reálných sankcích tedy vyplývá, že tvrdost trestu f byla v reálu velmi nízká. Je samozřejmě otázkou, jaké bylo individuální vnímání f , zvláště s přihlédnutím k tomu, že horní hranice 3 milionů korun za přestupek dle zákona o ochraně veřejného zdraví byla v médiích jako možná sankce často zmiňována. Na druhou stranu, i pokud byl někdo touto výší ostrašen, v momentu, kdy se k němu dostaly zprávy o reálné výši sankcí,

¹⁸⁴ DRCHAL, Václav. Pokuta sem, pokuta tam. Stát selhal ve vynucování protipandemických opatření. *Týdeník Hrot* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.tydenikhrot.cz/clanek/pokuta-sem-pokuta-tam-stat-selhal-ve-vynucovani-protipandemickyh-opatreni?>

¹⁸⁵ HOLAKOVSKÝ, Milan. Hygienici vyměřili pokuty za 32 tisíc korun. Lidé nedbali ani na izolaci. *Pražský deník* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://prazsky.denik.cz/z-regionu/hygiena-stredocesky-pokuty-koronavirus-covid-19-pandemie.html>

¹⁸⁶ KOMŮRKOVÁ, Magdaléna. Buďte tvrdí, vyzývají experti mírné hygieniky. Málo pokutují covidové hříšníky, hlavní ‚zbraň‘ je domluva. *Lidovky.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/pokuty-vedavame-hlasi-hygieny-musime-ochranit-vetsinu-pred-mensinou-volaji-odbornici-po-tvrдых-post.A211114_203607_ln_domov_tmr

tento efekt pravděpodobně rychle opadl. Ostatně i samotní představitelé státu si dávali záležet na tom, aby veřejně zdůraznili, že třímilionová sankce „*nikdy nepadne*“, čímž tento odstrašující efekt velmi oslabovali.¹⁸⁷

Obecně převládal důraz na dobrovolnost dodržování opatření a výchovný efekt kontrol. Hygienické stanice zpravidla preferovaly řešení domluvou a spíše se zdráhaly udělovat vysoké sankce, stejně tak i policisté a strážníci. Rovněž samotné ministerstvo zdravotnictví ústy své mluvčí obhajovalo nízké sankce, jelikož „*represe je pouze jeden článek z celého řetězu systému protiepidemických opatření [a] důležitým prvkem je uvědomění si vlastní zodpovědnosti.*“¹⁸⁸ Zdá se tak, že ze strany státních orgánů neexistovala příliš velká vůle se postavit za represe a větší kontroly.

5.1.3. Mediálně známé případy

Oficiální data o sankcích jsou bohužel málo podrobná, jelikož jsou agregovaná. Nelze z nich tedy vyčíst jednotlivé extrémy, zejm. nejvyšší pokuty. V tom ovšem mohou pomoci mediálně známé případy porušení opatření, protože ukazují obrázek o těch nejzávažnějších porušeních a způsobu jejich potrestání. Známé kauzy jsou rovněž důležité, jelikož si z nich lidé berou signály, jak je vymáhání reálně přísné, což ovlivňuje jejich individuální vnímání *p* a *f*. Níže jsou tedy uvedeny příklady některých mediálně známých kauz.

První skupinu známých případů tvoří porušení opatření ze strany politiků. V říjnu 2020 se tak například ministr zdravotnictví Roman Prymula tajně sešel s předsedou poslaneckého klubu ANO Jaroslavem Faltýnkem v restauraci, která však měla být podle tehdejších nařízení zavřená. Schůzku odhalili novináři a Prymula nakonec musel na post ministra rezignovat. Restaurace následně obdržela od MHMP pokutu 2 000 Kč, samotní Prymula s Faltýnkem pak dostali od HSHMP pokutu 3 000 Kč za to, že neměli nasazené roušky.¹⁸⁹

Předseda poslaneckého klubu TOP 09 Miroslav Kalousek si na podzim 2020 dal pivo v zavřené restauraci, předseda KDU-ČSL Marian Jurečka pak pil pivo v rozporu

¹⁸⁷ BOHUSLAVOVÁ, Renata. Bez roušky vám hrozí pokuta až tři miliony korun. Nikdy se to nestane, slibuje Vojtěch. [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://cnn.iprima.cz/bez-rousky-vam-hrozi-pokuta-az-na-tri-miliony-korun-nikdy-se-to-nestane-slibuje-vojtech-7930>

¹⁸⁸ KOMŮRKOVÁ, Magdaléna. *Bud'te tvrdí, vyzývají experti mírné hygieniky. Málo pokutují covidové hříšníci, hlavní ‚zbraň‘ je domluva.*

¹⁸⁹ LIGAS, Aleš. Restaurace na Vyšehradě dostala za schůzku Prymuly s Faltýnkem pokutu dva tisíce korun. ČT24 [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3289255-restaurace-na-vysehrade-dostala-za-schuzku-prymuly-s-faltynkem-pokutu-dva-tisice>

s protiepidemickými opatřeními na ulici. Oba dostali od MHMP pokuty, které deklarovali, že zaplatí, nicméně není známo, v jaké byly uděleny výši.¹⁹⁰

Bývalý prezident Václav Klaus veřejně vystoupil na státní svátek 28. října 2020 s projevem, ve kterém kritizoval proticovidová opatření, přičemž u toho neměl předepsaný respirátor. HSHMP mu za to udělila pokutu 10 000 Kč, kterou po Klausově odvolání Ministerstvo zdravotnictví snížilo na 8 000 Kč. Pokutu však nakonec zrušil správní soud, jelikož dané opatření bylo později zrušeno pro nezákonnost, Klaus tedy sankci unikl, byť až po konci pandemie.¹⁹¹

V médiích se také vyskytlo několik případů nelegálních party. Například v klubu v Anenské ulici v Praze policisté zajistili dokonce 119 účastníků.¹⁹² Jak byli potrestáni však známo není. Na jaře 2021 odhalili policisté nelegální oslavu v pražském bytě, které se účastnilo 56 lidí. Všichni byli oznámeni správnímu orgánu, informace o udělených sankcích však již také nejsou známy.¹⁹³ V případě nelegálně otevřeného baru na pražském Smíchově byli policií návštěvníci pouze ztotožněni a posláni pryč, oznámen správnímu orgánu byl pouze provozovatel.¹⁹⁴

V lednu 2021 se v teplickém hotelu v době, kdy měl být dle vládních opatření uzavřen, odehrála narozeninová oslava, které se účastnila celá řada prominentních osob – od premiéra Jiřího Paroubka, přes ředitele Krajského ředitelství policie Libereckého kraje, ředitele teplické věznice, soudce okresního soudu v Teplicích, až po předsedu Národní sportovní agentury. Policie oznámila správním orgánům celkem 18 osob podezřelých z porušování protiepidemických opatření. Tři osoby dostaly od krajské hygienické stanice pokutu za nenošení

¹⁹⁰ Jurečka a Kalousek dostali pokuty za porušení opatření proti šíření koronaviru. *ČT24* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3241750-jurecka-a-kalousek-dostali-pokuty-za-poruseni-opatreni-proti-sireni-koronaviru>

¹⁹¹ MUBEENOVÁ, Alžběta. Klaus uspěl s žalobou. Osmitisícová pokuta za nenošení respirátoru byla podle soudu nezákonná. *ČT24* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3539403-klaus-uspel-s-zalobou-osmitisicova-pokuta-za-nenoseni-respiratoru-byla-podle-soudu>

¹⁹² BRZYBOHATÁ, Anna a Jiří MEIXNER. V Praze policie rozháněla nelegální párty, účastnilo se jí přes sto lidí. *iDnes.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/koronavirus-opatreni-party-zakaz-nelegalni-zasah-policie-anenska-ulice-praha.A201128_071724_domaci_brzy

¹⁹³ INDROVÁ, Monika. Policisté rozháněli party v centru Prahy. V bytě se bavilo téměř 60 lidí. *iDnes.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/praha/zpravy/nelegalni-party-praha-covid-19-opatreni.A210404_205020_praha-zpravy_indr

¹⁹⁴ Policie v Praze rozpustila další nelegální noční párty. *Novinky.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/krimi-policie-v-praze-rozpustila-dalsi-nelegalni-nocni-party-40353902>

roušky ve výši 10 000 Kč. Dalšími proviněními se pak zabýval teplický magistrát, v 11 případech oznámení odložil, pokuty uložil pouze ve třech případech, dalších pět neukončil, přičemž výsledky daných řízení nejsou dosud známy.¹⁹⁵ Většina účastníků tedy trestu unikla, největší sankce tak na konec padly ve služební rovině vůči představitelům veřejné moci – policejní ředitel i ředitel věznice byli ze svých funkcí odvoláni,¹⁹⁶ soudce okresního soudu pak po dvou letech stanul kárným senátem, kde mu hrozí zbavení funkce.¹⁹⁷

Část známých mediálních případů pak také tvoří nelegálně otevřené restaurace. Podnikatel Jiří Janeček, jeden z představitelů iniciativy Chcípl PES, který demonstrativně na protest proti vládním opatřením neuzavřel svoji restauraci a dva měsíce ji provozoval, obdržel pokutu 10 000 Kč. Sám byl pak překvapen, jak je její výše nízká, a konstatoval, že se mu v porovnání s tržbami porušování opatření dokonce vyplatí.¹⁹⁸

V pražských Kunraticích pak byla na protest proti vládním opatřením dlouhodobě otevřená restaurace Šeberák, přičemž za toto jednání obdržel provozovatel od MHMP pokutu. Její konkrétní výše není známá, nicméně dle krizového zákona mohla být maximálně 20 000 Kč.¹⁹⁹ Vzhledem k tomu, že restaurace opatření porušovala dlouhodobě, zahájili nakonec policisté vyšetřování pro podezření ze spáchání trestního činu šíření nakažlivé lidské nemoci, nicméně není známo, že by nakonec byl v této věci někdo obviněn a odsouzen.²⁰⁰

¹⁹⁵ NOHL, Radek. Teplice rozdaly pokuty za nepovolenou oslavu prominentů. *Seznam Zprávy* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/teplice-rozdaly-pokuty-za-nepovolenou-oslavu-prominentu-174987>

¹⁹⁶ NOHL, Radek. Kvůli nepovolené párty prominentů skončil i ředitel věznice. *Seznam Zprávy* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/kvuli-nepovolene-party-prominentu-skoncil-i-reditel-veznice-147278>

¹⁹⁷ NOHL, Radek. Soudce chtějí svléknout z taláru kvůli účasti na zakázané oslavě. *Seznam Zprávy* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-zivot-v-cesku-soudce-chteji-svleknout-z-talaru-kvuli-ucasti-na-zakazane-oslave-229547>

¹⁹⁸ STAŇOVÁ, Petra. Pokuta jako motivace?! Za otevřenou hospodu platil jen 10 tisíc a vydělává. *TN.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://tn.nova.cz/zpravodajstvi/clanek/429299-pokuta-jako-motivace-za-otevrenou-hospodu-platil-jen-10-tisic-a-vydelava>

¹⁹⁹ ŘÍHA, Matěj. Za otevřenou restauraci Šeberák padla první pokuta. *Novinky.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/koronavirus-za-otevrenou-restauraci-seberak-padla-prvni-pokuta-40347229>

²⁰⁰ JAŇUREK, Pavel. Otevření restaurace Šeberák už policie prověřuje jako trestný čin. *Novinky.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/krimi-otevreni-restaurace-seberak-uz-policie-proveruje-jako-trestny-cin-40353844>

V lednu 2022 pořádali odpůrci očkování tiskovou konferenci, kde tlumočili svoje postoje, přičemž v rozporu s tehdejšími opatřeními nikdo z nich neměl v místnosti plné lidí respirátor. Žádná sankce je však nestihla, jelikož HSHMP jejich jednání podřadila pod výjimku z opatření, dle které ochranu dýchacích cest nemusí mít „osoby při provádění autorského díla“.²⁰¹

Z uvedených příkladů je vidět, že ani sankce v exponovaných případech nebyly nikterak vysoké. Informace o trestech navíc často ve veřejném prostoru buď úplně chybí, případně jsou uvedeny jen nízké částky. Řada osob také potrestání unikla, což je nejkřiklavěji vidět na případu oslavy v teplickém hotelu. Nedá se tedy očekávat, že by tyto exponované mediální případy na veřejnost významně působily odstrašujícím dojmem, naopak spíše ukazovaly, jak bylo vymáhání opatření často bohužel bezzubé, a mohly tedy důvěru veřejnosti v protiepidemická opatření ještě více oslabovat.

5.2. Dynamika průběhu pandemie

Zajímavý rámec pro vysvětlení průběhu dodržování opatření během pandemie nabízí Raaj K. Sah ve svém článku *Social Osmosis and Patterns of Crime*. Sah navazuje na Beckerovu teorii racionální volby a při popisu chování pachatelů odděluje pravděpodobnost potrestání *v očích* potenciálního pachatele *p* (*perception, vnímání*), tedy jak ji daný pachatel na základě jemu dostupných informací individuálně vnímá, a *reálnou* pravděpodobnost potrestání *r* (*reality*). Pachatel má pouze omezené informace, na základě kterých si *p* vytváří. Nejdůležitějším zdrojem je přitom jeho vlastní zkušenost a zkušenosti jeho okolí, dalšími zdroji je pak různá šeptanda anebo zprávy z médií.²⁰² Když zkrátka člověk vidí, že lidem okolo něj protiprávní jednání prochází, tak k němu inklinuje také, jelikož se pravděpodobnost potrestání *p* v jeho očích snižuje.

Lidmi vnímaná pravděpodobnost dopadení a potrestání je pak tedy v podstatě sebenaplňující se proroctví. Ti, kteří ji vnímají jako nízkou, pak spíše budou zločiny páchat, jelikož je dostatečně neodrazuje. To následně vede k tomu, že se i reálná pravděpodobnost

²⁰¹ BLAŽEK, Vojtěch. Nedodrželi covidová nařízení. Trest je ale nestihne. Byli prý jako umělci. *Seznam Zprávy* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/koronavirus-hygiena-osvobodila-predni-antivaxery-duvod-byli-pry-jako-umelci-218115>

²⁰² SAH, Raaj K. Social Osmosis and Patterns of Crime. *Journal of Political Economy*. 1991, roč. 99, č. 6, s. 1273–1274. DOI: 10.1086/261800

potrestání snižuje, protože systém trestní justice je méně efektivní, protože se musí se stejnými zdroji vypořádat s více zločinci.²⁰³

Čím více lidí se totiž rozhodne páchat zločin, tím méně prostředků je věnováno dopadení každého jednoho z nich. Kvůli tomu se snižuje i jejich reálná šance na dopadení a potrestání r . Míra zločinnosti a současná výše r pak ovlivňuje tyto ukazatele i do budoucna.²⁰⁴ Z toho plyne, že pokud se v minulosti více lidí účastnilo trestné činnosti anebo bylo na dopadení a potrestání zločinů vynaloženo méně prostředků, bude vyšší zločinnost i v současnosti.²⁰⁵

5.2.1. První vlna

V první vlně pandemie (březen 2020 – květen 2020) můžeme pozorovat poměrně vysokou respektovanost opatření. To nemuselo být nutně způsobeno efektivním vymáháním, ale spíše obecnou ochotou opatření dodržovat a strachem z nákazy. Covid-19 byl stále novou nemocí, nevědělo se jaké přesně jsou jeho zdravotní dopady a ani neexistoval univerzální lék. Lidé také mohli být dostatečně vystrašeni tím, že byla zavedena v podstatě bezprecedentní plošná opatření, jaká Česká republika ve své moderní historii nezažila. I díky tomu si lidé mohli uvědomovat závažnost situace a nutnost opatření dobrovolně dodržovat.

To potvrzují i tehdejší průzkumy veřejného mínění, ze kterých plyne, že většina lidí se na počátku pandemie skutečně nákazy covidem-19 bála a velká většina deklarovala ochotu dobrovolně přijatá opatření dodržovat. Lidé zároveň projevovali vysokou důvěru v to, že vládní opatření dokáží šíření viru úspěšně zabránit.²⁰⁶ Považovali je za adekvátní, třetina lidí by je dokonce i bývala zpřísnila.²⁰⁷ Lidé byli rovněž přesvědčení, že se většina ostatních obyvatel

²⁰³ Ibid., s. 1290.

²⁰⁴ Ibid., s. 1275.

²⁰⁵ Ibid., s. 1282.

²⁰⁶ KORBEL, Václav et al. *Přístup domácností k nákaze a vládním opatřením: aktuálně z terénu* [online]. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, v.v.i., 2020. Dostupné z: <https://idea.cerge-ei.cz/vystupy/pristup-domacnosti-k-nakaze-a-vladnim-opatrenim-aktualne-z-terenu>

²⁰⁷ Opatření zavedená v Česku kvůli koronaviru se dají zvládnout, myslí si podle průzkumu většina. *ČT24* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3065188-opatreni-zavedena-v-cesku-kvuli-koronaviru-se-daji-zvladnout-mysli-si-podle-pruzkumu>

opatřením podřizuje.²⁰⁸ Situace tak byla pro bezpečností složky velmi příznivá, protože opatření byla většinou lidí dodržována i bez nutnosti represe.

5.2.2. Další vlny

V rámci druhé vlny na podzim roku 2020 už ale ochota opatření dodržovat klesla. Ačkoliv se lidé covidu-19 stále báli, oproti první vlně méně nosili roušky a méně zůstávali doma. Mnohem méně také omezovali osobní styk se známými. Velmi alarmující byl také významný pokles důvěry ve vládní opatření, která na podzim 2020 považovala za správná už jen zhruba třetina obyvatel.²⁰⁹ Vedle toho klesala i ochota lidí nechat se testovat na přítomnost covidu-19, mimo jiné i kvůli potenciální ztrátě příjmů z důvodu nařízené izolace nebo karantény v případě positivity.²¹⁰ Lidé tedy byli méně ochotní jak dodržovat opatření „v terénu“ jako jsou roušky či omezování kontaktů se známými, tak i izolace a karantény. I ředitel MP Praha poznamenal, že „společnost [přestala] tato nařízení vstřícně dodržovat sama od sebe.“²¹¹

S tím koresponduje i nárůst počtu zaznamenaných přestupků oproti jaru 2020 (srov. počet přestupků oznámených MHMP [Tabulka 3] anebo HSHMP [Tabulka 2]). Jak uvádí Sah, náchylnost pachatele páchat protiprávní jednání je vyšší, jestliže v minulosti viděl, že byla vysoká míra zločinnosti, anebo bylo na trestní reprezi vynaloženo méně prostředků.²¹² S tím, jak klesala ochota protiepidemická opatření dodržovat a zvyšoval se počet jejich porušení, se tedy zvyšovala i ochota ostatních lidí je nedodržovat. Na toto navýšení však již stát dostatečně nezareagoval tak, aby dokázal tento sebeposilující efekt zastavit. Jak hodnoty p , tak hodnoty f byly nízké (viz kapitola 5.1). Lidé si tedy mohli zvyknout na to, že kontrol se konalo minimum,

²⁰⁸ BAHOUNKOVÁ, Petra. Průzkum pro ČT: Většina Čechů si myslí, že lidé opatření proti koronaviru dodrží. ČT24 [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3084260-pruzkum-pro-ct-vetsina-cechu-si-mysli-ze-lide-opatreni-proti-koronaviru-dodrzuji>

²⁰⁹ Obavy z covidu rostou, ale Češi polevují v opatřeních, ukázal průzkum. iDnes.cz [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/pruzkum-obavy-z-covidu-19-rostou-lide-ale-polevuji-v-opatrenich.A201019_103221_domaci_lre

²¹⁰ KUDRNÁČOVÁ, Michaela a Daniel PROKOP. Testování a očkování na koronavirus: motivace a bariéry. Report z longitudinálního výzkumu Život během pandemie. PAQ Research [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.paqresearch.cz/post/testovani-a-ockovani-na-koronavirus-motivace-a-bariery>

²¹¹ KRÝSLOVÁ, Melanie. Policejní šéf: Nastal čas zpřísnit tresty. Za nenošení roušky hrozí pokuta až tři miliony korun. Lidovky.cz [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/policejni-sef-nastal-cas-zprisnit-tresty-za-nenoseni-rouskey-hrozi-pokuta-az-tri-miliony-koron.A201016_222009_in_domov_tmr?

²¹² SAH, Raaj K. *Social Osmosis and Patterns of Crime*, s. 1281.

a i v případě přistížení jim hrozily jenom velmi nízké sankce, pokud vůbec nějaké (srov. např. *Tabulka 5* – i v listopadu 2020, kdy byli strážníci MP Praha za celou dobu pandemie nejpřísnější, byl pokutován jen každý desátý přestupek a stále drtivě převažovalo řešení domluvou).

Důvěra v opatření a jejich respektovanost pak s postupem pandemie klesala ještě více. Na jaře 2021 se oproti první vlně propadla důvěra vládě, jejíž práci ve vztahu ke zvládnutí epidemie kladně hodnotila již jen čtvrtina obyvatel.²¹³ V červnu 2021 se pak strach z covidu-19 dostal na nejnižší úroveň od začátku pandemie.²¹⁴ Zároveň výrazně rostly i zaznamenané přestupky, kde počet protiprávních jednání dosáhl svého vrcholu v březnu 2021 (srov. *Tabulka 3* a *Tabulka 5*).

Žádné důraznější vymáhání protiepidemických opatření však nenastalo. Například průměrná výše pokuty udělené strážníky MP Praha v únoru a březnu 2021 významně nevybočuje od srovnatelných měsíců, ba dokonce je ještě o něco nižší, než u pokut udělených za říjen a listopad 2020 (*Tabulka 6*).

V závěru pandemie na podzim roku 2021 a začátku roku 2022 pak můžeme sledovat až extrémní nárůst počtu nově nakažených, vysoce převyšující předchozí vlny (viz *Graf 1* a *Graf 2*), ovšem významný pokles zachycených přestupků oproti předchozím obdobím (srov. *Tabulka 3* nebo *Tabulka 5*). Ten je možné jednak vysvětlit platnými opatřeními, která byla méně přísná (např. restaurace šlo navštěvovat, byť pouze s očkováním nebo negativním testem), ale zároveň i pravděpodobnou rezignací na kontrolu a vymáhání takových opatření (viz nízké počty kontrol dle *Tabulka 9*).

5.3. Výsledný pohled

Průběh vymáhání opatření v průběhu pandemie tedy můžeme rozdělit na dvě fáze. V rámci první vlny panovala obecně vysoká respektovanost opatření, státní orgány tak mohly zaměřovat svoje úsilí na menší počet hříšníků. Ve druhé vlně však již důvěra v opatření významně opadla, klesla i vůle dodržovat je dobrovolně. Jak *p*, tak *f* však nebyly příliš vysoké ani v jednom případě. Co se tedy významně změnilo?

²¹³ HANZLOVÁ, Radka. Hodnocení reakce institucí na epidemii COVID-19 a dodržování opatření proti šíření koronaviru - Naše společnost - speciál - duben 2021. *CVVM - Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné

z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5376/f9/pi210507.pdf

²¹⁴ Češi se bojí koronaviru nejméně od začátku pandemie. *Ipsos* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.ipsos.com/cs-cz/cesi-se-boji-koronaviru-nejmene-od-zacatku-pandemie>

Ve vysvětlení může pomoci proměnná u , která v Beckerově teorii představuje zbývající vlivy na rozhodování potenciálního pachatele, jako je ochota páchat zločin anebo dostupnost legálních aktivit.²¹⁵ Dá se říci, že právě u bylo v rámci první vlny vysoké, jelikož reprezentuje právě „netrestní“ vlivy na pachatele. Lidé se totiž nebáli primárně dopadení či sankcí, nýbrž samotného covidu-19. Důvěřovali opatřením a chtěli je dodržovat, jelikož věřili, že povedou ke zvládnutí pandemie. Zároveň neexistovala vysoká poptávka po nelegálních činnostech, jelikož si je lidé dokázali odpustit – vzhledem ke strachu z nové nemoci si pečlivě myli ruce a nosili roušky, nevadilo jim nevidět měsíc přátele či nejít do restaurace, podnikatelé byli ochotnější přenést se přes ztráty ze zavřeného podniku, jelikož očekávali, že půjde jen o krátkodobou situaci.

S postupem pandemie se však u začalo výrazně snižovat, důvěra k opatřením i státním orgánům významně klesla, mimo jiné i z důvodu chaotického řízení boje s pandemií. Neexistoval ani dostatečný substitut nelegálních činností, lidé už nechtěli trávit čas bez sociálních aktivit. Stejně tak je k porušování opatření motivovala ekonomická situace – kvůli poklesu příjmů z důvodu nařízené karantény například klesala ochota se testovat a hlásit rizikové kontakty.²¹⁶ Z ekonomických důvodů pak mohli i podnikatelé být méně ochotní mít zavřenou provozovnu. Obecně pak mohla hrát roli i celková únava a demotivace veřejnosti z pandemie.

Aby zůstala respektovanost opatření stejná, muselo by s poklesem u dojít ke korespondujícímu zvýšení p a f . To se však nestalo. Pravděpodobnost dopadení byla obecně nízká, a to vzhledem k nízkému počtu kontrol, byť u některých opatření typu roušky byla pravděpodobně významně vyšší. Jakýkoliv pozitivní efekt této vyšší pravděpodobnosti však shodila celkově nízká úroveň sankcí.

Lidé si tak zvykli, že šance na potrestání je malá, a pokud už je někdo přistižen, vyvázne často bez sankce, anebo s pouze nízkou pokutou. Při stejné úrovni p se tak síly státních orgánů nařadily mezi více pachatelů, hygienici kontrolovat nestíhali a policisté se zpravidla zaměřovali jen na méně závažná porušení typu nenošení roušek. Snižovala se tedy jak reálná šance na dopadení r , tak i ta vnímaná p , což pravděpodobně ve svém důsledku jen indukovalo další chuť porušovat opatření.

Úroveň ochoty dodržovat opatření však zjevně neklesla do takové míry, že by znamenala totální anarchii. Velká část společnosti opatření stále většinu času dodržovala, pravděpodobně

²¹⁵ BECKER, Gary S. *Crime and Punishment: An Economic Approach*, s. 177.

²¹⁶ PROKOP, Daniel. Ztráta příjmu a (de)motivace k sebeizolaci a testování: analýza. *PAQ Research* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.paqresearch.cz/post/motivace-k-sebeizolaci-a-karantenam>

však převažovalo porušování v těch méně očividných případech – setkávání v soukromí, nenahlašování rizikových kontaktů, nedůsledné dodržování karantén. I takovéto snížení vůle dodržovat opatření dobrovolně však pravděpodobně postačovalo k tomu, aby vedlo k tak vysokým nárůstům nakažených, jakých jsme byli v průběhu pandemie svědky.

5.3.1. Proč nebylo porušení více?

Na základě výše uvedeného však vzniká určitý paradox – pokud byly hodnoty p a f natolik nízké, proč někdo vůbec protiepidemická opatření dodržoval? Při pohledu na výši pokut by racionální *cost-benefit* analýza u jakékoliv restaurace vyšla tak, že se porušování opatření jednoznačně vyplatí. Proč tedy nebyla většina provozoven nakonec otevřená?

U podnikatelů v tomto ohledu teoreticky mohlo hrát roli navázání státních kompenzací jejich ztrát na dodržování opatření. U některých kompenzačních programů skutečně bylo dodržování opatření podmínkou. Například čestné prohlášení ke kompenzačnímu programu *COVID – Gastro – Uzavřené provozovny* vyžadovalo po podnikatelích potvrzení, že příslušná omezení v dané době dodržovali.²¹⁷ U jiných kompenzačních programů však taková podmínka explicitně nebyla. Kupříkladu u široce čerpaného kompenzačního bonusu pro živnostníky ji příslušné zákony vůbec neobsahovaly.²¹⁸

Takové omezení kompenzací zároveň v praxi vyžadovalo, aby bylo danému subjektu porušování protiepidemických opatření pravomocně prokázáno, což nebylo vždy jednoduché. Například teplický hotel, ve kterém probíhala zmiňovaná nelegální oslava, od státu nakonec stejně kompenzace dostal. Úřad práce sice po odhalení oslavy v médiích výplatu z programu *Antivirus* pozastavil a situaci prošetřoval, nicméně ve výsledku kompenzace vyplatit musel, jelikož se správním orgánům nepodařilo prokázat, že by protiepidemická opatření porušil samotný hotel – pokutování totiž nakonec byli jen samotní účastníci oslavy.²¹⁹

²¹⁷ Výzva k programu podpory podnikatelů postižených celosvětovým šířením onemocnění COVID-19 způsobeného virem SARS-CoV-2 „COVID – Gastro – Uzavřené provozovny“. *Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/informace-o-koronavirusu/program-covid-_gastro-_uzavrene-provozovny--258742/

²¹⁸ Zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, zákon č. 461/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti se zákazem nebo omezením podnikatelské činnosti v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, zákon č. 95/2021 Sb., o kompenzačním bonusu pro rok 2021 a zákon č. 519/2021 Sb., o kompenzačním bonusu pro rok 2022

²¹⁹ TOMŠŮ, Kristýna. Benda dostal od státu kompenzace 4,6 milionu korun na hotel, ve kterém během covidu pořádal party. *Novinky.cz* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci->

Je zároveň možné, že vůle dodržovat opatření pramenila z jiného aspektu kompenzačních programů – některé totiž vyžadovaly doložení reálného poklesu tržeb, jako například u programu *COVID – Nájemné*.²²⁰ Pokud by podnikatelé měli otevřeno, potřebného poklesu by dosáhnout nemuseli (a navíc by se pak vystavovali i postihům kvůli krácení daně za předpokladu, že by tržby chtěli tajit). Podnikatelům se tak riskování s nelegálním provozem pravděpodobně nemuselo vyplatit ani v tomto ohledu.

Zodpovězení této otázky by si však pravděpodobně vyžádalo mnohem podrobnější analýzu, tato práce ji tedy ponechává stranou a nedochází k autoritativní odpovědi.

5.4. Optimální sankce

Důležitou otázkou, kterou se zabývá ekonomie kriminality, je konstrukce optimální sankce. Ta by v ideálním případě měla být v takové výši, aby kompenzovala společenskou škodu, která přestupkem vznikne.²²¹ Pro určení optimální sankce tak lze užít vzorec

$$f = \frac{Eh}{p}$$

kde se optimální sankce f rovná škodě h , kterou pachatel přestupkem způsobí, vydělené pravděpodobnost dopadení p .²²² Vzhledem k tomu, že porušení protiepidemických opatření nicméně nezpůsobí škodu vždy, ale jen v momentě, kdy se někdo další nakazí, což není vždy jisté, je potřeba počítat s *očekávanou škodou* Eh , tedy skutečnou škodou upravenou o pravděpodobnost, že k ní daným jednáním dojde.²²³ Tento výpočet pro zjednodušení opomíjí další proměnné (např. náklady na vymáhání opatření anebo výši majetku pachatele),²²⁴ dostačuje však pro alespoň řádové určení optimální pokuty.

benda-dostal-od-statu-kompenzace-46-milionu-korun-na-hotel-ve-kterem-behem-covidu-poradal-party-40405360

²²⁰ Program COVID - Nájemné. *Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023].

Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/zivnostenske-podnikani/covid-19-najemne--255305/>

²²¹ BECKER, Gary S. *Crime and Punishment: An Economic Approach*, s. 192.

²²² POLINSKY, A. Mitchell a Steven SHAVELL. *The Theory of Public Enforcement of Law*, s. 413.

²²³ Ibid., s. 423.

²²⁴ Ibid., s. 413–416.

5.4.1. Očekávaná škoda

Výpočet očekávané škody v případě porušení protiepidemických opatření je poměrně složitý a vstupuje do něj řada nejistých faktorů. Pro zjednodušení lze brát v potaz pouze případy, kdy někdo důsledkem nákazy zemře. Zde očekávanou škodu určí rovnice

$$Eh = \Delta R \cdot q_d \cdot VSL$$

kde se očekávaná škoda Eh rovná nárůstu počtu nakažených daným skutkem ΔR násobené pravděpodobností úmrtí q_d násobené statistickou cenou života VSL .

Tento výpočet opomíjí případy, kdy má nakažený menší komplikace, které vyvolávají ztráty v důsledku jeho nutné izolace či hospitalizace, a rovněž i případné dlouhodobé důsledky tzv. long covidu. Stejně tak tento výpočet opomíjí náklady na zdravotní péči. V tomto případě ovšem ukazuje na sankci ve vztahu k nejzávažnějšímu následku, který může nastat.

Cenu života VSL lze stanovit tzv. hodnotou statistického života (*value of statistical life* – VSL). Alberini a Ščasný v roce 2011 odhadli, že VSL pro dospělého v ČR je zhruba 18 mil. Kč, pro dítě pak 25 mil. Kč.²²⁵ Albrechtová v roce 2017 na základě odhadů smrtelného rizika v rámci dat z trhu práce odhadovala VSL v ČR mezi 6,9 mil. Kč až 37,3 mil. Kč.²²⁶ Alberini a Ščasný pak v jiné studii odhadli VSL v ČR za rok 2019 na cca 70 mil. Kč.²²⁷

Zajímavý vhléd může poskytnout též metodika Nejvyššího soudu k náhradě nemajetkové újmy. Ta se sice nezabývá přímo úmrtím, nýbrž jen následky u přeživších. Metodika stanoví tzv. výchozí rámcovou částku, která představuje „pomyšlnou hodnotu zmařeného (byť neskončeného) lidského života při absolutním vyrazení ze všech sfér společenského zapojení.“²²⁸ Ta je vypočtena jako 400násobek průměrné celostátní hrubé měsíční mzdy v předcházejícím roce. Od této výchozí rámcové částky se pak odvíjí jednotlivé náhrady újmy v závislosti na postižení poškozeného. Pro rok 2020 výchozí rámcová částka činila 13 650 000

²²⁵ ALBERINI, Anna a Milan ŠČASNÝ. Context and the VSL: Evidence from a Stated Preference Study in Italy and the Czech Republic. *Environmental and Resource Economics*. 2011, roč. 49, č. 4, s. 526. DOI: 10.1007/s10640-010-9444-8

²²⁶ ALBRECHTOVÁ, Aneta. *The Value of Statistical Life in the Czech Labor Market*. 2017, Vysoká škola ekonomická v Praze.

²²⁷ ALBERINI, Anna a Milan ŠČASNÝ. On the validity of the estimates of the VSL from contingent valuation: Evidence from the Czech Republic. *Journal of Risk and Uncertainty*. 2021, roč. 62, č. 1. DOI: 10.1007/s11166-021-09347-8

²²⁸ Metodika k náhradě za bolest a ztížení společenského uplatnění. *Nejvyšší soud České republiky* [online]. 2014 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/Edit/Rozhodovacinnost~Metodikak%3F2958o.z.

Kč, pro rok 2021 14 244 400 Kč a pro rok 2022 15 135 600 Kč.²²⁹ Ačkoliv tak metodika specificky neřeší smrt, uvedené ukazuje, v jakých rádech se pohybují úvahy českých soudů o ceně lidského života.

Pravděpodobnost úmrtí q_d lze stanovit podle míry smrtnosti (srov. kapitola 1.1). Dle statistik Johns Hopkins University byla smrtnost v ČR 0,9 %.²³⁰ Jiná studie odhaduje smrtnost v ČR za období před začátkem očkování mezi 0,584 % až 0,375 %.²³¹

Počet nakažených ΔR je extrémně obtížné objektivně spočítat, protože závisí na mnoha kritériích. Počet infikovaných bude se bude velmi odvíjet od podmínek a okolností skutku. Stejně tak bude záležet, kde je přesně definována hranice případů relevantních pro daný skutek, jelikož nákaza se od jednoho infikovaného může potenciálně šířit exponenciálně dále. Výše uvedený model bude právě na počet nakažených velmi citlivý, není však bohužel lepší řešení, než tuto proměnou stanovit případ od případu v podstatě arbitrárně.

Šířením covidu-19 se v průběhu minulých let zabývala řada zajímavých studií, které se snažily určit, jaký vliv mají různé události (mj. i tzv. *superspreader events*) na propagaci nákazy a jaké jsou následné externality takových akcí.

Jedna ze studií se zabývala Strugis Motorcycle Rally, která se odehrála v srpnu 2020 v Jižní Dakotě v USA. Rally navštívilo celkem 460 tisíc návštěvníků z různých koutů Spojených států a nebyla v rámci ní zavedena v podstatě žádná plošná protiepidemická opatření. Okresy, ze kterých přijelo nejvíce návštěvníků, měly po konci akce o 7 % až 12,5 % vyšší nárůst případů covidu-19 než ty, jejichž obyvatelé rally nenavštívili. Studie odhaduje, že 19 % všech nových případů covidu-19 v USA v týdnech následujících po akci bylo způsobeno právě touto rally. Ta tak ve výsledku způsobila náklady externalit ve výši 12,2 miliard dolarů.²³²

Další studie se zabývala vlivem dvou německých proticovidových demonstrací na šíření nákazy. Ty regiony, odkud se protestující primárně rekrutovali, měly v měsíci následujícím po demonstracích o 35 % vyšší nárůst nakažených než ty, jejichž obyvatelé se neúčastnili. Studie odhaduje, že ve výsledku demonstrace vedly k cca 15 000 až 21 000 novým případům covidu.²³³

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ *Mortality Analyses.*

²³¹ COVID-19 FORECASTING TEAM. *Variation in the COVID-19 infection–fatality ratio by age, time, and geography during the pre-vaccine era.*

²³² DAVE, Dhaval et al. *The Contagion Externality of a Superspreading Event: The Sturgis Motorcycle Rally and COVID-19.* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2020. DOI: 10.3386/w27813

²³³ LANGE, Martin a Ole MONSCHEUER. Spreading the disease: Protest in times of pandemics. *Health Economics.* 2022, roč. 31, č. 12. DOI: 10.1002/hec.4602

Jiná studie z Německa pak zkoumala vliv fotbalových zápasů s alespoň tisíci diváky na šíření koronaviru. Výzkumníci zjistili, že menší zápasy vliv v zásadě neměly, výrazněji se na počtu nakažených projeví zejména prvoligové zápasy s velkou účastí a také ta utkání, v rámci kterých se nedbalo na řádnou ochranu dýchacích cest.²³⁴

Vědci pak rovněž zkoumali šíření covidu-19 následkem zápasů hokejové ligy NHL a basketbalových lig NBL a NCAA během začátku pandemie. Studie dochází k závěru, že každý další zápas NHL nebo NBL, který některý region hostil navíc oproti jiným regionům v březnu 2020, vedl ke zhruba 7,5 tisícům nových případů a 658 úmrtím. Výzkumníci odhadují, že všech 135 zápasů NHL a NBL odehraných v březnu 2020 tak ve výsledku vedlo k externalitám v podobě úmrtí ve výši 175 miliard dolarů, což více než 200x převyšovalo odhadované výnosy z takových zápasů.²³⁵

V kontextu České republiky pak jiná studie sledovala vývoj nákazy po druhém kole senátních voleb v říjnu 2020. Výzkumníci dospěli k závěru, že v těch senátních obvodech, ve kterých se volilo, docházelo v následujících týdnech k významně vyššímu nárůstu nově infikovaných i hospitalizací než tam, kde se senátní volby v daném roce nekonaly.²³⁶

5.4.2. Výpočet optimální sankce

Výpočet teoretické optimální sankce je hodně hrubý, může ovšem pomoci určit, v jakých rádech by se mohou reálné sankce pohybovat. Ačkoliv výše uvedené zdroje pro určení jednotlivých proměnných ukazují v hodnotách poměrně veliký rozptyl, pro potřeby výpočtu jsem stanovil smrtnost q_d na 0,7 % a cenu lidského života VSL na 25 milionů korun.

Představme si teoretický příklad, kdy člověk **poruší karanténu** a nakazí jednoho dalšího člověka ($\Delta R = 1$). V takovém případě způsobí smrt s pravděpodobností 0.007 a očekávaná způsobená škoda na životech Eh je tak 175 000 Kč.

Pravděpodobnost odhalení p při porušení karantény nebo izolace je na základě kontrolní činnosti HSHMP v rámci hl. m. Prahy za rok 2021 odhadována na cca 0,12 % (viz bod 4.2.1).

²³⁴ BREIDENBACH, Philipp a Timo MITZE. Large-scale sport events and COVID-19 infection effects: evidence from the German professional football ‘experiment’. *The Econometrics Journal*. 2021, roč. 25, č. 1. DOI: 10.1093/ectj/utab021

²³⁵ CARLIN, Patrick R. et al. Effects of large gatherings on the COVID-19 epidemic: Evidence from professional and college sports. *Economics & Human Biology*. 2021, roč. 43. DOI: 10.1016/j.ehb.2021.101033

²³⁶ PALGUTA, Ján, René LEVÍNSKÝ a Samuel ŠKODA. Do elections accelerate the COVID-19 pandemic?: Evidence from a natural experiment. *Journal of Population Economics*. 2022, roč. 35, č. 1. DOI: 10.1007/s00148-021-00870-1

Tato hodnota je ovšem tak nízká, že při kalkulaci $f = Eh/p$ vychází optimální sankce na zhruba 145 milionů Kč. I kdyby však bylo teoreticky odhaleno každé desáté porušení karantény ($p = 10\%$), vychází optimální sankce na 1 750 000 Kč.

Taková pokuta za porušení karantény je v reálu samozřejmě zcela absurdní, kalkulace tak spíše poukazuje na to, že pravděpodobnost odhalení je natolik nízká, že k jejímu vyrovnání by byly potřeba extrémně vysoké pokuty. Vzhledem k potenciálním škodám na životech však výše uvedené ukazuje, že za porušení izolace či karantény (za předpokladu, že si některé takové případy nezasluhují řešit trestním právem) je pokuta ve výši desítek tisíc korun určitě oprávněná.

Představme si druhý případ, kdy člověk **zorganizuje nelegální party**, které se zúčastní 100 lidí, obdobně jako u uvedeného případu v Anenské ulici. Covidem-19 se při ní nakazí 20 lidí, kteří covid-19 roznesou a později nakazí dalších 20 lidí ($\Delta R = 40$). Touto nákazou tak byla způsobena jedna smrt s pravděpodobností 0.28, očekávaná způsobená škoda na životech Eh je tedy 7 milionů Kč.

U případů nelegálních party bohužel nejsou dostupná dostatečná data, která by dokázala stanovit skutečnou pravděpodobnost jejich odhalení, jedna z účastnic zmiňované party však uvedla, že „*tajné večírky probíhají po Praze delší dobu. Na podobné, jako byl ten páteční, chodí zhruba dva týdny.*“²³⁷ Kdyby tak policie odhalila jeden večírek z deseti ($p = 10\%$), byla by sankce odpovídající způsobeným škodám ve výši 70 mil. Kč, pokud by policie byla velmi efektivní a odhalila každý druhý večírek ($p = 50\%$), byla by optimální sankce 14 mil. Kč.

Uvedené výše pokut jsou samozřejmě zcela mimo právní realitu ČR. Výpočet však poukazuje na to, že pro podobné *superspreading* události, při kterých se nakazí velký počet osob, jsou pokuty v řádech stotisíců i milionů oprávněné. Horní sazby stanovené zákonem o ochraně veřejného zdraví či pandemickým zákonem tak pro extrémní případy dávají smysl. Naopak horní hranice 20 000 Kč podle krizového zákona je naopak zjevně zcela nedostačující.

Výše uvedené výpočty jsou samozřejmě extrémně zjednodušující, vyplývá z nich však několik věcí. V první řadě je vidět, že každou nákazou je způsobena poměrně vysoká potenciální škoda na životech – a určitě by nebyla zanedbatelná ani ve chvíli, pokud by byla cena života určena jako mnohem nižší. Zadruhé, výpočet je extrémně citlivý na definici proměnné ΔR , tedy stanovení, ke kolika nakaženým daný skutek vedl. To je v reálu extrémně složité určit, takovýto výpočet sankce by tedy ve správní praxi fungoval jen velmi obtížně a je tedy toliko teoretickým vodítkem. Zatřetí, výsledná pokuta je pak velmi významně ovlivněná pravděpodobností

²³⁷ BRZYBOHATÁ, Anna a Jiří MEIXNER. *V Praze policie rozháněla nelegální párty, účastnilo se jí přes sto lidí.*

dopadení, která byla ve skutečnosti zpravidla natolik nízká, že se optimální sankce dostávají až do absurdních výšin.

Výše uvedené nám spíše dává hrubý důkaz o tom, že pokuty v řádech stokorun až tisíců rozhodně nejsou optimální. Je rovněž záhodno zaměřit se právě na zvýšení samotné pravděpodobnosti odhalení přestupků, protože vyšší sankce nemůžeme v reálném právním rámci ČR takto nízké p dostatečně kompenzovat.

6. Normativní doporučení

V květnu 2023 oznámil generální ředitel Světové zdravotnické organizace, že covid-19 již není světovou zdravotní hrozbou.²³⁸ Pandemie je tak již naštěstí u konce, z covidu-19 se postupně podařilo vytvořit klasickou nemoc, kterou zdravotnický systém dokáže zvládat. Hrozba další globální pandemie ovšem bohužel stále přetrvává – v propojeném světě je pořád možné, že se vyskytne nová varianta covidu, anebo se objeví zcela nová vysoce infekční nemoc.

Tato část má tak za cíl na základě výše uvedených poznatků identifikovat klíčové problematické body a přijít se sadou opatření, kterými by vymáhání protiepidemických opatření mohlo být zlepšeno, aby ČR mohla další případnou krizovou situaci úspěšně zvládnout.

6.1. Sběr dat a sledování efektivity

Základním kamenem pro jakékoliv vyhodnocování dopadů opatření je bezesporu dostatek informací. Aby mohl stát v krizovém období činit potřebné závěry o tom, jaká je respektovanost opatření, musí mít v první řadě podrobný přehled o tom, jak jejich kontroly probíhají, kolik prostředků je jim věnováno a jaká je jejich úspěšnost. Na to však bohužel stát rezignoval.

Je bezesporu velkým úspěchem, že se v průběhu pandemie podařilo vybudovat robustní systém reportingu dat ve vztahu ke zdravotní stránce pandemie, který velmi podrobně sledoval například počty nakažených, úmrtí či dostupné kapacity nemocniční péče.²³⁹ Díky tomu pak mohly státní orgány s velkou přesností sledovat šíření nákazy, predikovat další vývoj a na tomto základě upravovat jednotlivá opatření. Již však neexistoval obdobný systém, který by sloužil k vyhodnocování efektivity těchto opatření a sledování jejich vymáhání. Díky němu by ovšem stát mohl získat alespoň hrubou představu, která opatření jsou respektovaná a která nikoliv a podle toho by mohl koncepčně zaměřovat síly policie a správních orgánů. Na základě těchto poznatků z terénu by také bylo možné provádět potřebné legislativní změny, aniž by bylo nutné spoléhat na pouhé dojmy (jako v případě poslaneckého snížení sankcí v pandemickém zákoně, pro které neexistovalo rozsáhlejší zdůvodnění, viz bod 2.3.1).

Za příklad dobré praxe mohou sloužit data poskytnutá MP Praha. I přes určité limity poskytují poměrně solidní základ, aby mohlo vedení policie určovat, jak mají strážníci

²³⁸ WHO chief declares end to COVID-19 as a global health emergency. *UN News* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://news.un.org/en/story/2023/05/1136367>

²³⁹ Pro veřejnost například portál *Onemocnění aktuálně - COVID-19* [online]. Ministerstvo zdravotnictví České republiky. Dostupné z: <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>

postupovat (zda mají být přísnější či benevolentnější) a na které oblasti se zaměřovat (například na nošení roušek).

Na základě veřejně dostupných informací i zkušeností se sběrem dat pro účely této práce lze konstatovat, že státní orgány data o vymáhání sbíraly spíše nahodile, s odlišnou metodologií a že každý resort působil spíše „na vlastním písečku“. Je například velmi obtížné zjistit, jaká byla celková výše vybraných pokut.²⁴⁰ Zajímavou – byť parciální – statistiku by mohla poskytnout Policie ČR, která však tyto údaje nevede (srov. bod 4.5.1), a zbytek dat je rozset mezi stovky správních orgánů a obecních policií po celé republice.

O kontrolní činnosti hygienických stanic pak existují jenom velmi útržkovité informace. Ministerstvo zdravotnictví, pod které KHS spadají, sbíralo a zveřejňovalo informace o kontrolách pouze nahodile a pravděpodobně se nejednalo o soustavnou koncepční činnost.²⁴¹ Informovalo pak o nich pouze příležitostně v médiích nebo tiskových prohlášeních.²⁴²

Vytvoření systému pro komplexní sběr dat by zcela určitě nebyl jednoduchý úkol, vzhledem k počtu orgánů, kterým byla kontrola protiepidemických opatření svěřena (například jenom obecních policií je v současné době zřízeno 391).²⁴³ Tyto orgány zároveň ani nemají jednotné vedení a nespádají pod jeden resort – významná část spadá pod obce, Policie ČR pod ministerstvo vnitra a jednotlivé hygienické stanice pod ministerstvo zdravotnictví. Tato institucionální roztržitost určitě komplikuje potenciální spolupráci i koordinaci a pravděpodobně představuje jeden z hlavních důvodů, proč stát ke komplexnímu sběru dat nepřistoupil.

Pro lepší informovanost státu by však stačil i nedokonalý systém. V základu by postačovalo propojení a vyhodnocování statistických dat od Policie ČR a hygienických stanic na jednom místě, zapojeny by mohly být i městské policie z větších měst.

²⁴⁰ Svou neúspěšnou snahu popisují i někteří novináři, srov. například DRCHAL, Václav. *Pokuta sem, pokuta tam. Stát selhal ve vynucování protipandemických opatření.*

²⁴¹ Viz *Přehled kontrol krajských hygienických stanic v dodržování mimořádných opatření proti covid-19 ve stravovacích a maloobchodních provozovnách, a počet karantén a izolací, nařízených KHS.*

²⁴² *Dodržujte karanténu, apeluje ministr a hlavní hygienička.*

²⁴³ *Abecední přehled obcí, městysů a měst, které zřídily obecní (městskou) policii. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obecni-policie-652273.aspx>*

6.2. Jasná právní úprava

O aspektech právní úpravy protiepidemických opatření již bylo napsáno mnohé.²⁴⁴ Český právní řád na podobnou situaci nebyl příliš připraven, snaha zavést protiepidemická opatření co nejrychleji a pokud možno efektivně tak často vedla k různým selháním po právní i faktické stránce. Jak po první pandemické vlně lakonicky shrnul Jan Wintr: „[o]byvatelé ČR čelili a čelí často nejasným, nepřiměřeným a chabě odůvodněným zákazům s pochybným právním základem.“²⁴⁵ Není ambicí této práce se (ústavně)právními aspekty protiepidemických opatření rozsáhleji zabývat, i tak si ovšem specificky ve vztahu k efektivitě jejich vymáhání zaslouží několik poznámek.

6.2.1. Kvalitní proces přijímání opatření

Pro právně problematické zavádění opatření na začátku pandemie lze jistě nalézt jistou míru pochopení. Špatná normotvorba však bohužel pokračovala i nadále a opatření byla soudy rušena i více než rok po začátku pandemie.²⁴⁶ Neustálá právní nejistota se pak mohla projevit v ochotě lidí opatření dodržovat, jelikož snižovala jejich legitimitu. Stejně tak mohly vést k podkopání důvěry adresátů i zmatené příkazy a zákazy, jakými byla například povinnost nosit roušky v lese, která se stala absurdním symbolem protiepidemických opatření.²⁴⁷ Pokles legitimacy opatření pak šel ruku v ruce s jejich vzrůstajícím porušováním (viz bod 5.2.2).

Rušení opatření soudy nabourávalo efektivitu jejich vymáhání rovněž i v rámci správních řízení. Pokud soud konstatoval, že dané opatření bylo nezákonné, musely správní orgány běžící přestupková řízení zastavovat, osoby porušující opatření tak trestu unikly.²⁴⁸ Časté rušení

²⁴⁴ Například ANTOŠ, Marek a Jan WINTR, eds. *Ústavní právo a koronavirus*. Praha: Leges, 2021.

²⁴⁵ WINTR, Jan. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo* [online]. 2020, roč. LIII, č. 5–6, s. 297. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-5-6-2020.aspx>

²⁴⁶ Např. Nejvyšší správní soud zrušil nošení roušek a respirátorů uvnitř. Není podle něj dostatečně odůvodněné. *iRozhlas.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/nejvyssi-spravni-soud-opatreni-ochrana-dychacich-cest-zruseni_2107271334_tzr

²⁴⁷ VACHTL, Jiří. Přehledně: Psi salony či rouška v lese. Opatření, která lidé nechápali. *iDnes.cz* [online] [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/koronavirus-v-cesku-prehled-opatreni-lide-vtipy-salony-pro-psy-divadla-bez-divaku.A201126_101548_domaci_cht/2

²⁴⁸ Např. Lidé, kteří porušili nařízení vlády proti šíření koronaviru, nebudou podle Hamáčka potrestáni. *iRozhlas.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/spravni-organ-soud-rizeni-prestupky-hamacek-koronavirus-cesko_2004291606_tef; Hygienici zastavují řízení o pokutách s restauracemi, které nekontrolovaly bezinfekčnost hostů. *ČT24* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné

opatření soudy pak dokonce mohlo vést k tomu, že někteří pachatelé mohli začít spoléhat na to, že k takovému zrušení dojde a že vyvážnou bez sankce.

Je samozřejmé, že v takové bezprecedentní situaci nebylo jednoduché nalézt správné řešení ze dne na den. Nejpozději s další vlnou na podzim 2020 měl být ovšem stát schopen přijímat opatření tak, aby byla procesně správná, řádně odůvodněná a dostatečně srozumitelná. Opatření měla být pečlivě zvažována, aby jich nebylo přespříliš, čím by ztrácela na srozumitelnosti, a zároveň by se měla soustředit na skutečně rizikové aktivity, než na plošné restriktce. Neměla by také být často měněna, aby nevytvářela zmatek.²⁴⁹ Kvalitnější normotvorba by měla i pozitivní efekt na dodržování opatření a jejich vymahatelnost.

6.2.2. Speciální pandemický zákon

Vzhledem k tomu, že ani krizový zákon, ani zákon o ochraně veřejného zdraví nebyly na podobnou situaci příliš vhodné, jeví se jako ideální přijetí speciálního zákona s instituty ušitými na míru zvládnání pandemie. Takový speciální zákon musí na jednom místě obsahovat jak opatření, tak i způsob jejich vymáhání a případné sankce, které musí být dostatečně realistické a srozumitelné pro adresáty. Snahou pandemického zákona přijatého na začátku roku 2021 bylo přinést jak lepší zakotvení jednotlivých opatření, tak i srozumitelnější a diferencovanější sankce (srov. kapitola 2.3) a jeho přijetí lze hodnotit jako pozitivní krok.

Jeho reálný přínos pro vymáhání opatření se však jeví jako sporný – byť se jedná o data omezená na území Prahy, v praxi byl odpovědnými orgány využíván minimálně (srov. bod 4.5.2). Nedá se ani říci, že by jeho zavedení přineslo zvýšení ukládaných sankcí. Pozitivním přínosem mohlo být zvýšení *percieved deterrence* lidí, jelikož mohl vyvolat dojem, že přišel nový a efektivní zákon pro boj s pandemií, ovšem vzhledem ke stále klesající důvěře v opatření a ochotě je dodržovat v roce 2021 (srov. bod 5.2.2) se bohužel nezdá, že by měl v tomto ohledu výrazný efekt.

6.2.3. Rychlá legislativní reakce na problémy

Na problematické body v rámci právního řádu měl zákonodárce umět rychle reagovat a příslušné předpisy promptně upravit tak, aby umožňovaly efektivní fungování opatření.

z: [https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3443938-hygienici-zastavuji-rizeni-o-pokutach-s-restauracemi-ktre-
nekontrolovaly](https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3443938-hygienici-zastavuji-rizeni-o-pokutach-s-restauracemi-ktre-
nekontrolovaly)

²⁴⁹ DUŠEK, Libor. *Dodržování zákazů v době koronaviru: vymáhání musí být cílené efektivně*, s. 3, 6–7.

Za pozitivní příklad se dá označit poměrně rychlé přijetí úpravy, která umožňovala projednávání protiepidemických přestupků na místě, byť ji Senát v podstatě zbytečně zdržel.²⁵⁰ Rovněž například kompenzační bonus jako náhrada příjmů pro živnostníky byl také schválen poměrně rychle po začátku pandemie.²⁵¹

Na řadu věcí však stát reagoval až příliš pomalu, anebo vůbec. Pandemický zákon byl přijat až téměř po roce od začátku pandemie. Teprve pomocí něj se tak například zlegalizovalo nařizování karantén SMS zprávou nebo e-mailem (viz bod 2.2.3). Stoprocentní náhrada mzdy lidem v karanténě, zvyšující ochotu lidí do karantény vstoupit, byla zavedena až v březnu 2021, a to dokonce až poté, co vládní návrh zákona, který měl věc řešit systémově, neprošel poslaneckou sněmovnou.²⁵²

6.3. Více kontrol a jejich lepší právní ukotvení

Jednoznačným doporučením literatury ve vztahu k potírání protiprávního jednání je vysoká pravděpodobnost dopadení, přičemž výše sankce je pak již vlastně vedlejší (srov. závěry kapitoly 3.2). Tomu tedy odpovídá pravděpodobně nejdůležitější doporučení – více protiepidemická opatření kontrolovat.

6.3.1. Lepší zacílení kontrol

Je nutné, aby stát v souladu se závěry kapitoly 3.3 alokoval zdroje na kontrolní činnost efektivně a aby cílil pozornost správních orgánů na ta opatření, která mohou nejvíce pomoci bránit šíření nemoci.

MP Praha se například zjevně zaměřovala na kontrolu roušek, které tvořily zhruba 90 % zjištěných přestupků (*Graf 8*). Naopak v oblasti karantén a izolací zodpovědné orgány prováděly pouze minimum kontrol, jejich porušování přitom mohlo mít velmi významné epidemiologické následky. Je tedy nutné se v kontrolách zaměřit nejen na jednodušší opatření

²⁵⁰ Senát umožnil pokutovat na místě přestupky ohledně koronaviru. Zákon začne platit nejdříve v květnu. *Lidovky.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/senat-umoznil-pokutovat-prestupky-ohledne-koronaviru-zakon-zacne-platit-az-v-kvetnu.A200417_141852_ln_domov_rkj

²⁵¹ Zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, byl účinný od 15. dubna 2020

²⁵² BERANOVÁ, Klára. Vláda schválila zvýšení nemocenské na 100 procent. *Novinky.cz* [online] [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-malacova-navrhla-docasne-nemocenskou-100-procent-pro-lidi-v-karantene-40352576>

jako jsou právě roušky, nýbrž i na ty, které jsou na kontrolu a složitější, jako jsou karantény nebo omezení návštěv provozoven, a zůstávaly spíše opomíjeny.

Kontroly by také měly být skutečně vytrvalé a nemělo by se jednat jenom o nárazové akce, které však nemají širší dopad (viz kontrolní akce v listopadu 2021 – bod 5.1.1).

6.3.2. Orgány zodpovědné za vymáhání opatření

Za vymáhání protiepidemických opatření musí být zodpovědné orgány, které na to budou mít dostatek prostředků. Odpovědnost za kontroly tak nemůže ležet na bedrech krajských hygienických stanic, které se nacházely ve skutečně extrémní situaci. Nejen že byly plně vytížené trasováním kontaktů a nařizováním izolací a karantén, ale byly jim svěřeny i kontroly dalších protiepidemických opatření a vedení následných přestupkových řízení. Vedle toho však zároveň musely plnit ještě další standardní mimocovidové úkoly, ať už šlo o stanoviska k projektovým dokumentacím, kontroly pitné vody a hlukových limitů, případně opatření proti šíření jiných nemocí, jako jsou žloutenka či neštovice. To pak často vedlo k extrémnímu vytížení a demotivaci zaměstnanců, což práci KHS komplikovalo ještě více.²⁵³ KHS dle jejich vyjádření mnohdy na intenzivnější kontrolní činnost jednoduše neměly dost kapacit.²⁵⁴

Kontrola opatření v terénu tedy jednoznačně měla být svěřena primárně Policii ČR a obecním policiím, které mají na takový úkol kapacitu a dostatečné prostředky. KHS by naopak měly mít v tomto ohledu uvolněné ruce, aby se mohly věnovat zejména „zdravotnické“ stránce opatření, jako je trasování, nařizování karantén a izolací a koncepční boj s pandemií.

Do kontrol karantén a izolací pak v případě nedostatku policejních sil mohly být ad hoc zapojeny i jiné instituce, jako hasiči či zaměstnanci obcí, případně též strážníci obecní policie.

Příslušné orgány by měly mít jasně stanovenou odpovědnost, za kontrolu kterých druhů protiepidemických opatření odpovídají, a rovněž disponovat tomu odpovídající pravomocí. V případě opatření vydávaných na základě krizového zákona si totiž ani samotné krajské

²⁵³ ZAJAC, Lada. Nejen covidem žily hygieny. Řešily žloutenku, svrab i kontroly restaurací. *iDnes.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/koronavirus-covid-19-hygieny-nemoci-rok-2020-zloutenka-stavebni-zakon.A201215_094703_domaci_lre

²⁵⁴ KOMŮRKOVÁ, Magdaléna. *Buďte tvrdí, vyzývají experti mírné hygieniky. Málo pokutují covidové hříšníky, hlavní ‚zbraň‘ je domluva.*

hygienické stanice nebyly jisté, zda vůbec mají oprávnění kontroly vykonávat, což je zcela alarmující.²⁵⁵

6.3.3. Centralizace krajských hygienických stanic

Samostatnou problematikou je pak centralizace řízení hygienických stanic. V současném systému jsou KHS samostatnými správními úřady s poměrně velkou autonomií.²⁵⁶ Možnost centrálního řízení a jednotného manažerského vedení je tak omezená. Pro lepší zvládnutí případné další epidemie je však nutné, aby mohl stát komplexně sledovat všechna data (viz kapitola 6.1) a nastavovat jednotná pravidla vymáhání opatření a jednotnou správní praxi.

Vláda uvažovala o centralizaci krajských hygienických stanic již na podzim 2020. Záměr zřízení Státní hygienické služby, která by podléhala hlavnímu hygienikovi, však nakonec realizován nebyl.²⁵⁷ Tehdejší opozice nápad ostře kritizovala, neboť by podle ní nově vzniklý úřad měl ve vztahu k zavádění protiepidemických opatření příliš velké pravomoci.²⁵⁸ Nová vláda pak na jaře 2022 záměr na centralizaci hygien oprášila, nicméně stále nebyl realizován.²⁵⁹

6.3.4. Sdílení dat o lidech v karanténách

Za zcela absurdní se dá označit situace, kdy stát de facto znemožňoval sdílení dat tak, aby mohly být některé kontroly vůbec prováděny. Krajské hygienické stanice a Česká správa sociálního zabezpečení začaly od března 2020 Policii ČR poskytovat informace o lidech, kterým byla nařízena karanténa, jelikož policisté jinak tuto skutečnost neměli jak zjistit.²⁶⁰ Tuto praxi

²⁵⁵ VAŇOUS, Petr. Kontroly v nouzovém stavu? Vyráželi hlavně policisté, hygiena zůstala na úřadech. *Deník.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/kontroly-nouzovy-stav-hygiena.html

²⁵⁶ § 81 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví

²⁵⁷ V příštím roce zřejmě vznikne Státní hygienická služba. Mohla by zavřít školy i zakázat akce. *ČT24* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3233752-v-pristim-roce-zrejme-vznikne-statni-hygienicka-sluzba-mohla-zavrit-skoly-i-zakazat>

²⁵⁸ Opozice kritizuje hygienický superúřad jako velkého bratra či úřednickou totalitu. *ČT24* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3234580-opozice-kritizuje-hygienicky-superurad-jako-velkeho-bratra-ci-urednickou-totalitu>

²⁵⁹ Hygieny se sjednotí. Počítá se se vznikem Státní hygienické služby. *iDnes.cz* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/krajska-hygienicka-stance-ministerstvo-zdravotnictvi-koncepcie-organizace-hygiena-statni-hygienicka.A220426_142012_domaci_hend

²⁶⁰ BÁRTOVÁ HRADÍLKOVÁ, Eliška. Osobní data lidí v karanténě dostává policie. Nepříjemné a protiprávní, varují odborníci na ochranu osobních údajů. *Deník N* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné

však ihned po jejím odhalení začal prověřovat Úřad pro ochranu osobních údajů, jelikož vyvstaly značné pochybnosti, zda je vůbec v souladu se zákonem.²⁶¹ Policie ČR se hájila, že data nejsou využívána k cíleným kontrolám, ale jen pro ochranu zasahujících policistů před nálezem. Některé KHS pak dokonce přiznaly, že nakonec se sdílením dat na podzim roku 2020 samy od sebe přestaly, jelikož jej kvůli vysokému počtu nových případů nestíhaly.²⁶²

Úřad nakonec rozhodl, že policie shromažďovala a zpracovávala osobní údaje protiprávně a odpovědnému ministerstvu vnitra udělil milionovou pokutu.²⁶³ Není na místě hodnotit tento konkrétní příklad, je ostatně dost dobře možné, že policie se skutečně předpisy na ochranu osobních údajů neřídila. Jde však o tragický příklad nefunkčnosti systému vymáhání protiepidemických opatření.

Krajské hygienické stanice neměly personální kapacity na dostatečně plošné kontroly izolací a karantén. Bylo by tedy vhodné, aby tuto činnost vykonávali policisté, kteří mají jak dostatek prostředků, tak pravomocí. Zapojením policie tak může dojít k úsporám z rozsahu, jelikož kontroly izolací a karantén by mohly být zakomponovány do běžné hlídkové činnosti policie. Z pohledu efektivity opatření pak nezáleží na tom, jaký je úřední zdroj kontroly, ale hlavně to, že je vůbec kontrolována. Jako rozumné se rovněž jeví, aby policisté měli možnost při jiných kontrolách v terénu (např. dopravních) zjistit, zda nemá náhodou být daná osoba doma v karanténě.

Stát tedy měl najít legální cestu, jak v rámci bezprecedentní pandemie tato data mezi danými orgány sdílet. Že to nedokázal, a naopak výměnu dat vědomě nechal probíhat v zákonné šedé zóně, jen podtrhuje, jak na vymáhání opatření v některých oblastech rezignoval. Absurdní je rovněž skutečnost, že při pandemických vlnách s vysokým počtem nakažených už KHS ani nezvládaly data o karanténách sdílet. Sdílení takových informací přitom měl být základ a mělo by probíhat automaticky.

z: <https://denikn.cz/537478/osobni-data-lidi-v-karantene-dostava-policie-neprijatelne-a-protipravni-varuji-odbornici-na-ochranu-osobnich-udaju/>

²⁶¹ Ke zpracování osobních údajů osob, kterým byla nařízena karanténa, Policií ČR. *Úřad pro ochranu osobních údajů* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.uoou.cz/ke-zpracovani-osobnich-udaju-osob-kterym-byla-narizena-karantena-policii-cr/d-48833>

²⁶² BÁRTOVÁ HRADÍLKOVÁ, Eliška. *Osobní data lidí v karanténě dostává policie. Nepřijatelné a protiprávní, varují odborníci na ochranu osobních údajů.*

²⁶³ HORÁK, Jan. *Policie za covidu zasáhla do soukromí dvou milionů lidí, vnitro teď však odmítá trest. Aktuálně.cz* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/policie-shromazdovani-dat-covid/r~d4a88e7cfecf11ed93abac1f6b220ee8/>

6.4. Lepší komunikace kontrol

Vedle zvýšení reálného počtu kontrol je tak důležité i kontrolní činnost vůči veřejnosti výrazně komunikovat, aby se k lidem tyto informace dostaly. Jak uvádí Sah, pravděpodobnost potrestání p je *percieved*, vychází z informací dostupných danému člověku a tomu, jak se mu pravděpodobnost na tomto základě jeví, přičemž se nemusí nutně shodovat s reálnou pravděpodobností potrestání r .²⁶⁴ Tohoto oddělení však lze i využít. Nejlepším řešením je samozřejmě pachatele skutečně dopadat a trestat a investovat tedy do zvýšení skutečné pravděpodobnosti dopadení. Ovšem ve chvíli, kdy toho z nějakého důvodu dosáhnout nelze, je možné se také zaměřit i na zvýšení právě *vnímané* pravděpodobnosti p . I pouhý pocit, že je kontrol hodně, totiž může stačit k tomu, aby lidé opatření respektovali.

Navíc je tento efekt dle Durlaufa a Nagina silný zejména tam, kde je původní vnímaná pravděpodobnost dopadení velmi nízká. I malé zvýšení p pak může mít v takovém prostředí výrazný efekt na chování lidí směrem k přeceňování p a tím pádem vyšší respektovanosti zákonů.²⁶⁵

Zvýšení reálné pravděpodobnosti dopadení by jistě nebylo jednoduché, stát však mohl lépe využívat komunikačních kanálů, aby i ze skromnějšího zvýšení kontrol dokázal vytvořit významný efekt na p . Státní orgány mohly například každý týden pořádat kontrolní akce za přítomnosti médií, mohly pravidelně na sociálních sítích prezentovat příběhy z kontrol anebo jinak zviditelňovat své aktivity. I když bylo možné takovou snahu občas vidět, šlo ve svém důsledku o nešťastná vyjádření, která však nebyla doprovázena ani minimálním reálným zvýšením kontrol a bohužel tak mohla mít spíše opačný efekt, když se nakonec ukázalo, že to stát s kontrolami příliš vážně nemyslí.²⁶⁶

6.5. Efektivnější trestání

Z teorie racionální volby plyne, že pokud nelze zvýšit pravděpodobnost potrestání p , pak je nutné zvýšit případný trest f , aby bylo dosaženo obdobné úrovně odstrašení (viz kapitoly 3.1 a 3.2). Ačkoliv z empirických studií vyplývá, že odstrašení vyšší sankce oproti pravděpodobnosti

²⁶⁴ SAH, Raaj K. *Social Osmosis and Patterns of Crime*.

²⁶⁵ DURLAUF, Steven N. a Daniel S. NAGIN. *Imprisonment and crime*, s. 42.

²⁶⁶ Srov. *Dodržujte karanténu, apeluje ministr a hlavní hygienička*.

potrestání není tolik efektivní, pak v situaci, kdy je p nízké, není příliš jiných možností než f významně zvýšit. Po větších pokutách v průběhu pandemie volali i experti.²⁶⁷

6.5.1. Vyšší a přehledné sankce

Vše nasvědčuje tomu, že horní hranice pokut ani zdaleka nebyly využívány (viz body 5.1.2 a 5.1.3). K případnému zvýšení sankcí by tak nebylo nutně třeba změny předpisů, nýbrž zejména úpravy praxe orgánů zodpovědných za vymáhání. Jediným problematickým aspektem je krizový zákon, u kterého se horní hranice 20 000 Kč jeví jako velmi nízká pro vážná porušení.²⁶⁸

Řešení pro změnu praxe vymáhajících orgánů mohou představovat jednoduché sazebníky pokut, které byly navrhovány už na počátku pandemie.²⁶⁹ Ty mohou existovat jak pro policisty v terénu, tak jako pokyny pro správní orgány, jak při určení výše trestu postupovat. Jak policisté, tak správní orgány mají samozřejmě možnost správního uvážení a sankce by měly být ukládány individualizované a v závislosti na okolnostech daného skutku.²⁷⁰ Sazebníky přitom nemusí nutně stanovovat pevnou částku, nýbrž třeba jen rozmezí pro různé situace, čímž by nebyly vyprázdněny požadavky přestupkového zákon. Zároveň mohou odstupňovat jednotlivá porušení dle závažnosti. Sazebníky pokut by zároveň byly nástrojem, který by státu umožňoval upravovat represivní politiku, sjednocovat sankce a v závislosti na potřebách je případně snižovat nebo zvyšovat. Díky sazebníkům by se i usnadnila práce policistů a zároveň dala veřejnosti jistota, že porušení budou sankcionována stejně, a nikoliv na základě libovůle.

Není samozřejmě bezprostředně nutné, aby správní orgány rovnou ukládaly milionové sankce. Významný efekt by mohl právě nastat i v případě, kdyby se za vážná porušení začaly standardně ukládat pokuty v řádu desetitisíců a za ta méně závažná v řádu tisíců. Prostor pro přísnější sankce je i v případě příkazů na místě, kde se průměrné pokuty horní desetitisícové hranici ani zdaleka neblížily. Oproti reálně ukládaným pokutám v řádu stokorun až nižších tisíců by šlo o citelné zvýšení, zároveň by tím byl stát vyslal signál, že porušování protiepidemických opatření není banálním prohřeškem. Významné zvýšení sankcí s sebou ovšem nese riziko

²⁶⁷ KOMŮRKOVÁ, Magdaléna. *Bud'te tvrdí, vyzývají experti mírné hygieniky. Málo pokutují covidové hříšníci, hlavní ‚zbraň‘ je domluva.*

²⁶⁸ § 34 odst. 3 krizového zákona

²⁶⁹ DUŠEK, Libor. *Policie potřebuje koronavirový sazebník na A4. Respekt* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/respekt-pravo/policie-potrebuje-koronavirovy-sazebnik-na-a4>

²⁷⁰ § 37 přestupkového zákona

vyššího odporu obviněných takové pokuty přijmout, což by ve výsledku mohlo znamenat vyšší zatížení správních orgánů (viz následující bod 6.5.2).

Pomocí sazebníků by se také veřejnosti daly najevo realistické sankce. Je otázka, jaký odstrašující efekt měly uváděné milionové horní hranice, které jsou však pro drtivou většinu přestupků z podstaty nerealistické. Ve veřejném prostoru sice zněla vyjádření, že „[z]a porušení nařízené karantény hrozí pokuta až tři miliony korun,“²⁷¹ je ovšem otázka, zda tomu veřejnost vůbec věřila.

Pravděpodobně by tak bylo lepší mít realističtější – byť nižší – sankce, které ovšem lidé mohou reálně obdržet. Sazebníky pokut by tedy mohly vyslat jasné signály, jak je porušování protiepidemických opatření postihováno, což by mohlo mít pozitivní vliv na vnímání *f* ze strany veřejnosti.

Problematickým aspektem byla též nesrozumitelnost, podle kterého zákona byly přestupky posuzovány. To je v první řadě problémem normotvorby opatření, v některých případech však existoval překryv zákonné úpravy – jak je vidět na příkladu pandemického zákona, opatření byla vydávána s odkazem na něj a zároveň na zákon o ochraně veřejného zdraví. Policisté ovšem k řešení přestupků reálně využívali zákon o ochraně veřejného zdraví, a nikoliv pandemický zákon (*Tabulka 8*).

Nepřehledný byl rovněž systém sankcí v případech, kdy za identické jednání v průběhu pandemie hrozily diametrálně odlišné tresty. Krizový zákon za porušení protiepidemických opatření stanovoval horní hranici 20 000 Kč, zákon o ochraně veřejného zdraví pak již v řádu milionů.²⁷² Pokud tak byla provozovna uzavřena na základě krizového zákona, hrozila i v případě závažného porušení jen velmi nízká sankce (nota bene pouze pro fyzické osoby), zatímco pokud byla uzavřena dle zákona o ochraně veřejného zdraví, mohla být již sankce velmi citelná. Taková situace tak pravděpodobně byla pro adresáty práva velmi obtížně srozumitelná.

Je tedy vhodné, aby se sankce (a ideálně i protiepidemická opatření samotná) řídily jedním komplexním právním předpisem, v rámci něhož budou tresty stanovené přehledně a v průběhu krizové situace pokud možno stabilně.

6.5.2. Rychlé tresty

Ačkoliv se většina modelů ekonomie kriminality založených na Beckerově teorii racionální volby nevěnuje parametru rychlosti potrestání (tedy jak dlouho po odhalení

²⁷¹ SEĎOVÁ, Stáňa. *Dodržování karantény se nekontroluje. Nejsou síly.*

²⁷² Srov. § 34 odst. 3 krizového zákona versus § 92n odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví

protiprávního jednání přijde sankce) a je tedy otázkou, jaký má vliv na potenciální pachatele,²⁷³ zdá se i tento parametr důležitý, a to zejména ve vztahu k zátěži vymáhajících orgánů. Institut projednání přestupku na místě totiž umožňuje věc vyřídit velmi rychle bez nutnosti dalších úkonů na straně správních orgánů, které se mohou věnovat vedení těch komplikovanějších a závažnějších přestupkových řízení. Velmi pozitivně lze tedy hodnotit, že krátce po začátku pandemie byl urychleně přijat speciální zákon, který opravňoval policisty a strážníky řešit přestupky dle krizového zákona a zákona o ochraně veřejného zdraví na místě, což jim dané předpisy ve výchozím stavu neumožňovaly.²⁷⁴

Pozitivní rovněž je, že v případě přestupkových řízení před správním orgánem byly ve velkém využívány příkazy, které umožňují věc rozhodnout relativně rychle (např. *Tabulka 4*). Z dat poskytnutých správními orgány plyne, že podíl odporů a odvolání proti rozhodnutím byl relativně nízký a přestupky se tak postupně podařilo vyřídit poměrně bezproblémově, bez nutnosti většího počtu úkonů.

Zůstává zde však otázka, jaký by byl efekt ve chvíli, kdyby bylo kontrol více a sankce byly výrazně zpřísněné. S rostoucí sankcí lze očekávat i rostoucí motivaci obviněných se jí bránit (a tedy odmítat blokovou pokutu i příkaz na místě), lehce by tak mohlo dojít ke značnému přetížení správních orgánů. V takovém případě by bylo na místě se zamýšlet nad zefektivněním takových správních řízení.

Těžkopádnost přestupkového řízení se totiž projevuje i ve standardních, nekrizových agendách a efektivita a vymahatelnost správního práva je obecně v některých oblastech velmi nízká – například u nelegálních billboardů a reklamy²⁷⁵ nebo špatného parkování. Jenom hl. m. Praha eviduje stovky tisíc přestupků v oblasti parkování ročně, je však téměř nemožné je všechny vypořádat.²⁷⁶ Vedení desítek tisíc přestupkových řízení zkrátka není ve stávajícím

²⁷³ NAGIN, Daniel S. *Deterrence*, s. 85.

²⁷⁴ K zákonu č. 243/2020 Sb. viz blíže např. bod 2.1.1

²⁷⁵ Např. Boj o obří nelegální reklamy: Je to pohrdání právem, na pokuty si vydělají za 10 dní, říká Drápalová z pražského magistrátu. *Hospodářské noviny* [online]. 2020. Dostupné z: <https://domaci.hn.cz/c1-66796120-boj-o-obri-nelegalni-reklamy-je-to-pohrdani-pravem-na-pokuty-si-vydelaji-za-10-dni-rika-drapalova-z-prazskeho-magistratu>; nebo HANÝŠ, Rostislav. Billboardy stojí u silnic i přes zákaz dál, majitele chrání právní kličky. *iDnes.cz* [online]. 2022. Dostupné z: https://www.idnes.cz/olomouc/zpravy/billboardy-u-silnic-zakaz-novela-zakona-pravni-klicky.A220817_677886_olomouc-zpravy_stk

²⁷⁶ VODRÁŽKA, Prokop. Pravidla parkování jsou dobrovolná, přiznává Praha. Bez pomoci vlády problém nevyřeší. *Deník N* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://denikn.cz/1143055/pravidla-parkovani-jsou-dobrovolna-priznava-praha-bez-pomoci-vlady-problem-nevyresi/>

systému přestupkového práva dost dobře možné a vyžaduje extrémní personální a časové kapacity. Navíc je relativně jednoduché přestupkové řízení natahovat a obstruovat.²⁷⁷ Pokud by se do takových podmínek dostaly například krajské hygienické stanice, pravděpodobně by byly schopné administrovat pouhý zlomek přestupků, což by efektivitu vymáhání protiepidemických opatření extrémně oslabovalo. Případné úpravy systému by tak měly zahrnovat i větší fundamentální reformu přestupkového práva, konkrétní doporučení však vyžadují mnohem rozsáhlejší analýzu nad rozsah této práce.

6.5.3. Trestání opakovaných prohřešků

Dalším problémem je také nemožnost dostatečně postihnout opakované nedodržování protiepidemických opatření. Krizový zákon totiž neobsahuje speciální zvýšené sazby pokut pro pachatele dopouštějící se přestupků vícekrát po sobě. To lze při dostatečném manévrovacím prostoru daném vyšší horní sazbou řešit v rámci správního uvážení, ve kterém správní orgán rozhoduje o výši pokuty. Při určení druhu a výměry správního trestu totiž správní orgán přihlíží k přitěžujícím okolnostem, ke kterým dle zákona patří i opakované páčání přestupku.²⁷⁸ To je však možné pouze v případě, kdy správní orgán o tomto opakovaném porušení ví, aby jej vůbec mohl vzít v úvahu. To však nemusí být vždy jednoduché, jelikož přestupky dle krizového zákona se nezapisují do Evidence přestupků, odkud mohou státní orgány informace o přestupkové minulosti obviněného čerpat.²⁷⁹ Zprvu se tak nedělo ani u zákona o ochraně veřejného zdraví, do kterého byly jak zvýšená sazba za recidivu, tak zápis přestupků do Evidence přestupků zavedeny až s přijetím pandemického zákona, tedy rok po začátku pandemie.²⁸⁰ Vláda zároveň chtěla zavést i evidování přestupků a zvýšené sazby pro opakované pachatele do krizového zákona, Poslanecká sněmovna ale tento návrh nakonec neprojednala, pravděpodobně kvůli připravovanému pandemickému zákonu.²⁸¹

Ačkoliv tedy byl tento problém v průběhu pandemie částečně napraven, nejedná se o uspokojivé řešení, jelikož se tak stalo až s ročním zpožděním a navíc bez krizového zákona, který ovšem byl i po účinnosti pandemického zákona stále využíván. Explicitní zvýšené hranice

²⁷⁷ NOVOTNÝ, Milan-Oskar. *Obstrukce a zneužití práva ve správním řízení*. 2021, Masarykova univerzita.

²⁷⁸ § 37 písm. c) ve spojení s § 40 písm. c) přestupkového zákona

²⁷⁹ Dle § 106 odst. 1 přestupkového zákona se do Evidence přestupků automaticky nezapisují všechny přestupky, nýbrž pouze ty, u kterých to speciálně stanoví některý zákon.

²⁸⁰ Část pátá pandemického zákona

²⁸¹ Sněmovní tisk 1152. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=8&T=1152>

pokut pro recidivisty a hrozící zápis do Evidence přestupků přitom mohou mít dopad na vnímání přísnosti sankce *f* ze strany lidí. Zákonodárce tím totiž vysílá signál, že opakované porušování opatření se netoleruje.

6.5.4. Odpovědnost právnických osob

Je také zároveň vhodné, aby bylo za porušování protiepidemických opatření možné sankcionovat i právnické osoby a podnikající fyzické osoby. Tím se totiž dají řešit případy záměrného a systémového porušování protiepidemických opatření určitým subjektem, aniž by se daná společnost mohla vyvinutím, že by jednoduše přehodila vinu na jednotlivé zaměstnance.

Zákon o ochraně veřejného zdraví i pandemický zákon takovou úpravu obsahují, nikoliv však krizový zákon, což v mnoha případech představovalo problém. Takto například unikla sankci restaurace, ve které se odehrála již zmiňovaná nelegální schůzka ministra Prymuly s Jaroslavem Faltýnkem – měla totiž být uzavřená na základě opatření dle krizového zákona, který však trestání právnických osob neumožňuje.²⁸²

Vláda v průběhu pandemie připravila novelu krizového zákona, která měla odpovědnost právnických osob zavést. Ta však byla zamítnuta Senátem, jelikož opatření byla podle senátorů nepředvídatelná a případné pokuty by byly pro firmy a živnostníky „likvidační“.²⁸³ Je však určitě na místě, aby krizový zákon takovou úpravu obsahoval, neboť se může hodit i pro jiné krizové situace, nežli byla pandemie.

²⁸² JEŘÁBKOVÁ, Dominika. Rio's pokutě kvůli Prymulovi zřejmě unikne. V zákoně je mezera. *Novinky.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-rio-s-pokute-kvuli-prymulovi-zrejme-unikne-v-zakone-je-mezera-40344882>

²⁸³ Senátoři odmítli novelu krizového zákona, která zavádí pokuty pro firmy porušující vládní opatření. *ČT24* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3251164-zive-senatori-jednaji-o-novele-krizoveho-zakona-ktera-zavadi-pokuty-pro-firmy>

Závěr

Při zpětném pohledu na průběh pandemie lze konstatovat, že vymáhání opatření ve skutečnosti příliš nefungovalo. Obecně se konalo málo kontrol, zvláště v oblasti izolací nebo karantén. I když byl někdo při porušování protiepidemických opatření přistižen, případné sankce byly velmi nízké. Nejvyšší pokutu spojenou s pandemií covidu-19 tak ironicky obdrželo právě ministerstvo vnitra kvůli neoprávněnému nakládání s osobními údaji osob v karanténě. Navíc je skutečně těžké činit komplexní kvalifikované závěry, jelikož o fungování protiepidemických opatření jsou k dispozici jen nekompletní data, protože stát na koncepční represivní politiku rezignoval.

I tak jsme nakonec covid-19 naštěstí překonali. V globalizovaném a propojeném světě však stále přetrvává hrozba další pandemie, ať už v případě opětovného výskytu nějaké vysoce infekční varianty covidu-19, nebo potenciálně jiné nemoci. Klíčová otázka na závěr tedy zní – jak se od února 2020 změnil český právní řád, je lépe připraven zvládnout příští pandemii?

Bohužel se nezdá, že by tomu tak úplně bylo. Pozitivní je rozhodně existence pandemického zákona, který je teoreticky možné v případě potřeby znovu aktivovat. Pandemický zákon odstranil řadu nedostatků, na druhou stranu však spoustu problematických aspektů ponechal nedořešených. I tak však alespoň představuje základ, na kterém se dá příští pandemie lépe zvládnout.

Vedle pandemického zákona toho ovšem příliš nezůstalo. Zákon o ochraně veřejného zdraví zásadních změn nedoznal, stejně tak ani systém fungování krajských hygienických stanic, který stále zůstává velmi decentralizovaný a nepřipravený na další obdobně rozsáhlou krizovou situaci. Zásadních změn nedoznal ani krizový zákon. A kupříkladu speciální zákon umožňující projednání pandemických přestupků na místě je sice stále účinný, ovšem explicitně omezený jen na pandemii covidu-19.

Samotné přestupkové právo také žádných zásadních změn nedoznalo, ačkoliv trpí hlubšími problémy, které se projevují i v mimopandemických dobách. Covid-19 tak bohužel v tomto ohledu potřebný impuls nepřinesl.

Je jistě pozitivní, že v některých ohledech jsme přeci jenom připravenější – zavádění opatření již asi bude méně chaotické, protože jsme si vyzkoušeli řadu slepých cest. Už lépe víme, co je potřeba, a také máme vyzkoušené funkční systémy, jako je třeba chytrá karanténa nebo různé kompenzační programy. V rovině kontroly a vymáhání protiepidemických opatření však o moc lépe připraveni nejsme a jsme tak bohužel na nejlepší cestě si chyby opět zopakovat.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

ALBERINI, Anna a Milan ŠČASNÝ. Context and the VSL: Evidence from a Stated Preference Study in Italy and the Czech Republic. *Environmental and Resource Economics*. 2011, roč. 49, č. 4, s. 511–538. ISSN 0924-6460, 1573-1502. DOI: 10.1007/s10640-010-9444-8

ALBERINI, Anna a Milan ŠČASNÝ. On the validity of the estimates of the VSL from contingent valuation: Evidence from the Czech Republic. *Journal of Risk and Uncertainty*. 2021, roč. 62, č. 1, s. 55–87. ISSN 0895-5646, 1573-0476. DOI: 10.1007/s11166-021-09347-8

ALBRECHTOVÁ, Aneta. *The Value of Statistical Life in the Czech Labor Market*. 2017, Vysoká škola ekonomická v Praze.

ALTMANN, Daniel M. et al. The immunology of long COVID. *Nature Reviews Immunology*. 2023. ISSN 1474-1733, 1474-1741. DOI: 10.1038/s41577-023-00904-7

ANTOŠ, Marek a Jan WINTR, eds. *Ústavní právo a koronavirus*. Vydání první. vyd. Praha: Leges, 2021. Edice Teoretik. ISBN 978-80-7502-484-8.

BAHOUNKOVÁ, Petra. Průzkum pro ČT: Většina Čechů si myslí, že lidé opatření proti koronaviru dodržují. *ČT24* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3084260-pruzkum-pro-ct-vetsina-cechu-si-mysli-ze-lide-opatreni-proti-koronaviru-dodrzuji>

BALE, Rahul et al. Quantifying the COVID19 infection risk due to droplet/aerosol inhalation. *Scientific Reports*. 2022, roč. 12, č. 1, s. 11186. ISSN 2045-2322. DOI: 10.1038/s41598-022-14862-y

BÁRTOVÁ HRADÍLKOVÁ, Eliška. Osobní data lidí v karanténě dostává policie. Nepřijatelné a protiprávní, varují odborníci na ochranu osobních údajů. *Deník N* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://denikn.cz/537478/osobni-data-lidi-v-karantene-dostava-policie-neprijatelne-a-protipravni-varuji-odbornici-na-ochranu-osobnich-udaju/>

BECCARIA, Cesare. *On crimes and punishments and other writings*. Richard BELLAMY, ed. Repr. vyd. Cambridge: Cambridge Univ. Pr, 2003. Cambridge texts in the history of political thought. ISBN 978-0-521-47982-0.

BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy* [online]. 1968, roč. 76, č. 2, s. 169–217. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/1830482>

BĚLOHLÁVKOVÁ, Veronika. Česko země štamgastů. V provozu je přes 23 tisíc hospod a restaurací. *iDnes.cz* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/hospoda-restaurace-zivnostnik-vznik-zanik.A221206_093714_ekonomika_vebe

BENTHAM, Jeremy. *An Introduction to the principles of morals and legislation*. Batoche Books, 2000.

BERANOVÁ, Klára. Vláda schválila zvýšení nemocenské na 100 procent. *Novinky.cz* [online] [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-malacova-navrhla-docasne-nemocenskou-100-procent-pro-lidi-v-karantene-40352576>

BLAŽEK, Vojtěch. Nedodrželi covidová nařízení. Trest je ale nestihne. Byli prý jako umělci. *Seznam Zprávy* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné

z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/koronavirus-hygiena-osvobodila-predni-antivaxery-duvod-byli-pry-jako-umelci-218115>

BOHUSLAVOVÁ, Renata. Bez roušky vám hrozí pokuta až tři miliony korun. Nikdy se to nestane, slibuje Vojtěch. [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://cnn.iprima.cz/bez-rousky-vam-hrozi-pokuta-az-na-tri-miliony-korun-nikdy-se-to-nestane-slibuje-vojtech-7930>

BREIDENBACH, Philipp a Timo MITZE. Large-scale sport events and COVID-19 infection effects: evidence from the German professional football ‘experiment’. *The Econometrics Journal*. 2021, roč. 25, č. 1, s. 15–45. ISSN 1368-4221, 1368-423X. DOI: 10.1093/ectj/utab021

BRZYBOHATÁ, Anna a Jiří MEIXNER. V Praze policie rozháněla nelegální párty, účastnilo se jí přes sto lidí. *iDnes.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/koronavirus-opatreni-party-zakaz-nelegalni-zasah-policie-anenska-ulice-praha.A201128_071724_domaci_brzy

BUTLER, Henry N., Christopher R. DRAHOZAL a Joanna M. SHEPHERD. *Economic analysis for lawyers*. Third edition. vyd. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2014. ISBN 978-1-59460-997-8.

CARLIN, Patrick R. et al. Effects of large gatherings on the COVID-19 epidemic: Evidence from professional and college sports. *Economics & Human Biology*. 2021, roč. 43, s. 101033. ISSN 1570677X. DOI: 10.1016/j.ehb.2021.101033

CIBULKA, Jan. Šíření nemoci jako trestný čin. Vloni policie dopadla 192 lidí, dál vede spor s úřadem o nárok na citlivá data. *iRozhlas.cz* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/poruseni-karanteny-tresty-2021-policie_2202110500_cib

COOTER, Robert a Thomas ULEN. *Law & economics*. 6th ed. vyd. Boston: Prentice Hall, 2012. ISBN 978-0-13-254065-0.

COVID-19 FORECASTING TEAM. Variation in the COVID-19 infection–fatality ratio by age, time, and geography during the pre-vaccine era: a systematic analysis. *The Lancet*. 2022, roč. 399, č. 10334, s. 1469–1488. ISSN 01406736. DOI: 10.1016/S0140-6736(21)02867-1

ČUNÁTOVÁ, Tereza. Tvrdé razie budou počátkem listopadu. Svrčinová domluvila hygienám. *iDnes.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/covid-kontroly-svrcinova-hygiena-pokuty.A211018_092125_domaci_cun

DAVE, Dhaval et al. *The Contagion Externality of a Superspreading Event: The Sturgis Motorcycle Rally and COVID-19*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2020. DOI: 10.3386/w27813

DRÁPAL, Jakub et al. *JakTrestame.cz*. [online] [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://jaktrestame.cz/>

DRCHAL, Václav. Pokuta sem, pokuta tam. Stát selhal ve vynucování protipandemických opatření. *Týdeník Hrot* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.tydenikhrot.cz/clanek/pokuta-sem-pokuta-tam-stat-selhal-ve-vynucovani-protipandemickych-opatreni?>

DURLAUF, Steven N. a Daniel S. NAGIN. Imprisonment and crime: Can both be reduced? *Criminology & Public Policy*. 2011, roč. 10, č. 1, s. 13–54. ISSN 15386473. DOI: 10.1111/j.1745-9133.2010.00680.x

DUŠEK, Libor. *Dodržování zákazů v době koronaviru: vymáhání musí být cílené efektivně* [online]. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, v.v.i., 2020. Dostupné z: <https://idea.cerge-ei.cz/vystupy/dodrzovani-zakazu-v-dobe-koronaviru-vymahani-musi-byt-cilene-efektivne>

DUŠEK, Libor. Policie potřebuje koronavirový sazebník na A4. *Respekt* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/respekt-pravo/policie-potrebuje-koronavirovy-sazebnik-na-a4>

DUŠEK, Libor a Christian TRAXLER. Learning from Law Enforcement. *Journal of the European Economic Association*. 2022, roč. 20, č. 2, s. 739–777. ISSN 1542-4766, 1542-4774. DOI: 10.1093/jeea/jvab037

GEHRSTZ, Markus. Speeding, Punishment, and Recidivism: Evidence from a Regression Discontinuity Design. *The Journal of Law and Economics*. 2017, roč. 60, č. 3, s. 497–528. ISSN 0022-2186, 1537-5285. DOI: 10.1086/694844

HANÝŠ, Rostislav. Billboardy stojí u silnic i přes zákaz dál, majitele chrání právní klíčky. *iDnes.cz* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/olomouc/zpravy/billboardy-u-silnic-zakaz-novela-zakona-pravni-klucky.A220817_677886_olomouc-zpravy_stk

HANZLOVÁ, Radka. Hodnocení reakce institucí na epidemii COVID-19 a dodržování opatření proti šíření koronaviru - Naše společnost - speciál - duben 2021. *CVVM - Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5376/f9/pi210507.pdf

HOLAKOVSKÝ, Milan. Hygienici vyměřili pokuty za 32 tisíc korun. Lidé nedbali ani na izolaci. *Pražský deník* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://prazsky.denik.cz/z-regionu/hygiena-stredocesky-pokuty-koronavirus-covid-19-pandemie.html>

HOLDER, Josh, Matina STEVIS-GRIDNEFF a Allison MCCANN. Europe's Deadly Second Wave: How Did It Happen Again? *The New York Times* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/12/04/world/europe/europe-covid-deaths.html>

HORÁK, Jan. Policie za covidu zasáhla do soukromí dvou milionů lidí, vnitro teď však odmítá trest. *Aktuálně.cz* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/policie-shromazdovani-dat-covid/r~d4a88e7cfecf11ed93abac1f6b220ee8/>

HOŘINOVÁ, Jitka. Snaží se vláda vyhnout odpovědnosti za škodu způsobenou nouzovým stavem? *Advokátní deník* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/25/odpovednost-za-mimoradna-opatreni-vydana-v-souvislosti-s-nouzovym-stavem/>

CHALFIN, Aaron a Justin MCCRARY. Criminal Deterrence: A Review of the Literature. *Journal of Economic Literature*. 2017, roč. 55, č. 1, s. 5–48. ISSN 0022-0515. DOI: 10.1257/jel.20141147

INDROVÁ, Monika. Policisté rozháněli party v centru Prahy. V bytě se bavilo téměř 60 lidí. *iDnes.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/praha/zpravy/nelegalni-party-praha-covid-19-opatreni.A210404_205020_praha-zpravy_indr

JADRNÝ, Petr a Anna KOTOVÁ. Poslanecká sněmovna neprodloužila nouzový stav. Ten skončí v neděli. *iRozhlas.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné

z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-v-cesku-nouzovy-stav-poslanecka-snemovna_2102112157_pj

JANŮREK, Pavel. Otevření restaurace Šeberák už policie prověřuje jako trestný čin. *Novinky.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/krimi-otevreni-restaurace-seberak-uz-policie-proveruje-jako-trestny-cin-40353844>

JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 7. aktualizované a doplněné vydání. vyd. Praha: Leges, 2019. Edice Student. ISBN 978-80-7502-380-3.

JEŘÁBKOVÁ, Dominika. Rio's pokutě kvůli Prymulovi zřejmě unikne. V zákoně je mezera. *Novinky.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-rio-s-pokute-kvuli-prymulovi-zrejme-unikne-v-zakone-je-mezera-40344882>

KOMENDA, Martin et al. COVID-19: Přehled aktuální situace v ČR. Onemocnění aktuálně. *Ministerstvo zdravotnictví České republiky* [online]. 2020. ISSN 2694-9423. Dostupné z: <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>

KOMŮRKOVÁ, Magdaléna. Buďte tvrdí, vyzývají experti mírné hygieniky. Málo pokutují covidové hříšníky, hlavní ‚zbraň‘ je domluva. *Lidovky.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/pokuty-nedavame-hlasi-hygieny-musime-ochranit-vetsinu-pred-mensinou-volaji-odbornici-po-tvrдых-post.A211114_203607_ln_domov_tmr

KORBEL, Václav et al. *Přístup domácností k nákaze a vládním opatřením: aktuálně z terénu* [online]. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, v.v.i., 2020. ISBN 978-80-7344-526-3. Dostupné z: <https://idea.cerge-ei.cz/vystupy/pristup-domacnosti-k-nakaze-a-vladnim-opatrenim-aktualne-z-terenu>

KRÝSLOVÁ, Melanie. Policejní šéf: Nastal čas zpřísnit tresty. Za nenošení roušky hrozí pokuta až tři miliony korun. *Lidovky.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/policejni-sef-nastal-cas-zprisnit-tresty-za-nenoseni-rousky-hrozi-pokuta-az-tri-miliony-korun.A201016_222009_ln_domov_tmr?

KUDRNÁČOVÁ, Michaela a Daniel PROKOP. Testování a očkování na koronavirus: motivace a bariéry. Report z longitudinálního výzkumu Život během pandemie. *PAQ Research* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.paqresearch.cz/post/testovani-a-ockovani-na-koronavirus-motivace-a-bariery>

LANGE, Martin a Ole MONSCHEUER. Spreading the disease: Protest in times of pandemics. *Health Economics*. 2022, roč. 31, č. 12, s. 2664–2679. ISSN 1057-9230, 1099-1050. DOI: 10.1002/hec.4602

LEE, David a Justin MCCRARY. *Crime, Punishment, and Myopia*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2005. DOI: 10.3386/w11491

LIGAS, Aleš. Restaurace na Vyšehradě dostala za schůzku Prymuly s Faltýnkem pokutu dva tisíce korun. *ČT24* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3289255-restaurace-na-vysehrade-dostala-za-schuzku-prymuly-s-faltynkem-pokutu-dva-tisice>

MUBEENOVÁ, Alžběta. Klaus uspěl s žalobou. Osmitisícová pokuta za nenošení respirátoru byla podle soudu nezákonná. *ČT24* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3539403-klaus-uspel-s-zalobou-osmitisicova-pokuta-za-nenoseni-respiratoru-byla-podle-soudu>

- NAGIN, Daniel S. Deterrence: A Review of the Evidence by a Criminologist for Economists. *Annual Review of Economics*. 2013, roč. 5, č. 1, s. 83–105. ISSN 1941-1383, 1941-1391. DOI: 10.1146/annurev-economics-072412-131310
- NAGIN, Daniel S., Francis T. CULLEN a Cheryl Lero JONSON. Imprisonment and Reoffending. *Crime and Justice*. 2009, roč. 38, č. 1, s. 115–200. ISSN 0192-3234, 2153-0416. DOI: 10.1086/599202
- NOHL, Radek. Kvůli nepovolené párty prominentů skončil i ředitel věznice. *Seznam Zprávy* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/kvuli-nepovolene-party-prominentu-skoncil-i-reditel-veznice-147278>
- NOHL, Radek. Soudce chtějí svléknout z taláru kvůli účasti na zakázané oslavě. *Seznam Zprávy* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-zivot-v-cesku-soudce-chtej-svleknout-z-talaru-kvuli-ucasti-na-zakazane-oslave-229547>
- NOHL, Radek. Teplice rozdaly pokuty za nepovolenou oslavu prominentů. *Seznam Zprávy* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/teplice-rozdaly-pokuty-za-nepovolenou-oslavu-prominentu-174987>
- NOVOTNÝ, Milan-Oskar. *Obstrukce a zneužití práva ve správním řízení*. 2021, Masarykova univerzita.
- PALGUTA, Ján, René LEVÍNSKÝ a Samuel ŠKODA. Do elections accelerate the COVID-19 pandemic?: Evidence from a natural experiment. *Journal of Population Economics*. 2022, roč. 35, č. 1, s. 197–240. ISSN 0933-1433, 1432-1475. DOI: 10.1007/s00148-021-00870-1
- POLINSKY, A. Mitchell a Steven SHAVELL. The Theory of Public Enforcement of Law. In: *Handbook of Law and Economics*. 1. Elsevier, 2007, s. 403–454. ISBN 978-0-444-51235-2. DOI: 10.1016/S1574-0730(07)01006-7
- POLINSKY, A. Mitchell a Steven SHAVELL. On the Disutility and Discounting of Imprisonment and the Theory of Deterrence. *The Journal of Legal Studies*. 1999, roč. 28, č. 1, s. 1–16. ISSN 0047-2530, 1537-5366. DOI: 10.1086/468044
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Příkaz v řízení o přestupku. *AUC IURIDICA*. 2020, roč. 66, č. 2, s. 121–144. ISSN 2336-6478, 0323-0619. DOI: 10.14712/23366478.2020.16
- PROKOP, Daniel. Ztráta příjmu a (de)motivace k sebeizolaci a testování: analýza. *PAQ Research* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.paqresearch.cz/post/motivace-k-sebeizolaci-a-karantenam>
- RASMUSSEN, Angela L. a Saskia V. POPESCU. SARS-CoV-2 transmission without symptoms. *Science*. 2021, roč. 371, č. 6535, s. 1206–1207. ISSN 0036-8075, 1095-9203. DOI: 10.1126/science.abf9569
- ROBINSON, Paul H. a John M. DARLEY. Does Criminal Law Deter? A Behavioural Science Investigation. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2004, roč. 24, č. 2, s. 173–205. ISSN 0143-6503, 1464-3820. DOI: 10.1093/ojls/24.2.173
- ŘÍHA, Matěj. Pokuty za koronavirové přestupky nebudou platit tisíce hříšníků. *Novinky.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/koronavirus-pokuty-za-koronavirove-prestupky-nebudou-platit-tisice-hrisniku-40322781>
- ŘÍHA, Matěj. Za otevřenou restauraci Šeberák padla první pokuta. *Novinky.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/koronavirus-za-otevrenou-restauraci-seberak-padla-prvni-pokuta-40347229>

SAH, Raaj K. Social Osmosis and Patterns of Crime. *Journal of Political Economy*. 1991, roč. 99, č. 6, s. 1272–1295. ISSN 0022-3808, 1537-534X. DOI: 10.1086/261800

SEĎOVÁ, Stáňa. Dodržování karantény se nekontroluje. Nejsou síly. *Novinky.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-dodrzovani-karanteny-se-nekontroluje-nejsou-sily-40339907>

SLABÁ, Jitka. Vládní boj proti pandemii: přehled opatření vydaných v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19 v Česku v letech 2020 a 2021. *Demografie*. 2022, roč. 64, č. 2, s. 175–196. ISSN 00118265, 18052991. DOI: 10.54694/dem.0303

STAŇOVÁ, Petra. Pokuta jako motivace?! Za otevřenou hospodu platil jen 10 tisíc a vydělává. *TN.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://tn.nova.cz/zpravodajstvi/clanek/429299-pokuta-jako-motivace-za-otevrenou-hospodu-platil-jen-10-tisic-a-vydelava>

ŠČERBA, Filip. *Trestní zákoník: komentář*. Vydání první (2. aktualizace). vyd. Praha: C.H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-807-8.

ŠTORKÁN, Martin. Od prvních nakažených k více než 20 000 mrtvých. Český rok s koronavirem den po dni. *iRozhlas.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-covid-cesko-ockovani-testovani-vakciny-epidemie-andrej-babis-jan_2103010705_ace

TOMŠŮ, Kristýna. Benda dostal od státu kompenzace 4,6 milionu korun na hotel, ve kterém během covidu pořádal party. *Novinky.cz* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-benda-dostal-od-statu-kompenzace-46-milionu-korun-na-hotel-ve-kterem-behem-covidu-poradal-party-40405360>

VACHTL, Jiří. Přehledně: Psí salony či rouška v lese. Opatření, která lidé nechápali. *iDnes.cz* [online] [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/koronavirus-v-cesku-prehled-opatreni-lide-vtipy-salony-pro-psy-divadla-bez-divaku.A201126_101548_domaci_chtl/2

VANÍČKOVÁ, Kateřina. Policie vloni řešila téměř 200 případů šíření covidu. Padly první tresty. *iDnes.cz* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/sireni-nakazlive-nemoci-covid-19-hiv-lonsky-rok-rekordni-statistika-police.A220216_083646_domaci_vank

VAŇOUS, Petr. Kontroly v nouzovém stavu? Vyráželi hlavně policisté, hygiena zůstala na úřadech. *Deník.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/kontroly-nouzovy-stav-hygiena.html

VANŽURA, Alexandr. V Lovosicích našli 680 tisíc roušek a respirátorů, většina může zůstat v kraji. *Ústecký Deník* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ustecky.denik.cz/z-regionu/v-lovosicich-nasli-680-tisic-rousek-a-respiratoru-vetsina-muze-zustat-v-kraji-20200317.html>

VODRÁŽKA, Prokop. Pravidla parkování jsou dobrovolná, přiznává Praha. Bez pomoci vlády problém nevyřeší. *Deník N* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://denikn.cz/1143055/pravidla-parkovani-jsou-dobrovolna-priznava-praha-bez-pomoci-vlady-problem-nevyresi/>

WINTR, Jan. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo* [online]. 2020, roč. LIII, č. 5–6, s. 282–297. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-5-6-2020.aspx>

ZAJAC, Lada. Nejen covidem žily hygieny. Řešily žloutenku, svrab i kontroly restaurací. *iDnes.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/koronavirus-covid-19-hygieny-nemoci-rok-2020-zloutenka-stavebni-zakon.A201215_094703_domaci_lre

Abecední přehled obcí, městysů a měst, které zřídily obecní (městskou) policii. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obecni-policie-652273.aspx>

Babiš: Můj výrok ‚best in covid‘ byl vytržen z kontextu, návrat ze škol a dovolených jsme ale loni nezvládli. *iRozhlas.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-cesko-koronavirus-covid-19-bled-best-covid_2109011135_pj

Boj o obří nelegální reklamy: Je to pohrdání právem, na pokuty si vydělají za 10 dní, říká Drápalová z pražského magistrátu. *Hospodářské noviny* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://domaci.hn.cz/c1-66796120-boj-o-obri-nelegalni-reklamy-je-to-pohrdani-pravem-na-pokuty-si-vydelaji-za-10-dni-rika-drapalova-z-prazskeho-magistratu>

Coronavirus disease (COVID-19). *World Health Organization* [online] [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.who.int/health-topics/coronavirus>

Češi se bojí koronaviru nejméně od začátku pandemie. *Ipsos* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.ipsos.com/cs-cz/cesi-se-boji-koronaviru-nejmene-od-zacatku-pandemie>

Dodržujte karanténu, apeluje ministr a hlavní hygienička. *Ministerstvo zdravotnictví České republiky* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/tiskove-centrum-mz/dodrzujte-karantenu-apeluje-ministr-a-hlavni-hygienicka/>

Hygienici zastavují řízení o pokutách s restauracemi, které nekontrolovaly bezinfekčnost hostů. *ČT24* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3443938-hygienici-zastavuji-rizeni-o-pokutach-s-restauracemi-ktere-nekontrolovaly>

Hygieny se sjednotí. Počítá se se vznikem Státní hygienické služby. *iDnes.cz* [online]. 2022 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/krajska-hygienicka-stanice-ministerstvo-zdravotnictvi-koncepce-organizace-hygiena-statni-hygienicka.A220426_142012_domaci_hend

Informace pro obce k projednávání přestupků postihujících porušení opatření přijatých v době nouzového stavu. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/informace-pro-obce-k-projednávání-prestupku-postihujících-poruseni-opatreni-prijatych-v-dobe-nouzoveho-stavu.aspx>

Jurečka a Kalousek dostali pokuty za porušení opatření proti šíření koronaviru. *ČT24* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3241750-jurecka-a-kalousek-dostali-pokuty-za-poruseni-opatreni-proti-sireni-koronaviru>

Ke zpracování osobních údajů osob, kterým byla nařízena karanténa, Policií ČR. *Úřad pro ochranu osobních údajů* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.uouu.cz/ke-zpracovani-osobnich-udaju-osob-kterym-byla-narizena-karantena-policii-cr/d-48833>

Lidé, kteří porušili nařízení vlády proti šíření koronaviru, nebudou podle Hamáčka potrestáni. *iRozhlas.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/spravni-organ-soud-rizeni-prestupky-hamacek-koronavirus-cesko_2004291606_tef

Metodika k náhradě za bolest a ztížení společenského uplatnění. *Nejvyšší soud České republiky* [online]. 2014 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/Edit/Rozhodovacinnost~Metodikak%3F2958o.z.

Mortality Analyses. *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>

Nejvyšší správní soud zrušil nošení roušek a respirátorů uvnitř. Není podle něj dostatečně odůvodněné. *iRozhlas.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/nejvyssi-spravni-soud-opatreni-ochrana-dychacich-cest-zruseni_2107271334_tzr

Nemocenská statistika. *Česká správa sociálního zabezpečení* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/nemocenska-statistika>

Obavy z covidu rostou, ale Češi polevují v opatřeních, ukázal průzkum. *iDnes.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/pruzkum-obavy-z-covidu-19-rostou-lide-ale-polevuji-v-opatrenich.A201019_103221_domaci_lre

Onemocnění aktuálně - COVID-19. *Ministerstvo zdravotnictví České republiky* [online] [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>

Opatření zavedená v Česku kvůli koronaviru se dají zvládnout, myslí si podle průzkumu většina. *ČT24* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3065188-opatreni-zavedena-v-cesku-kvuli-koronaviru-se-daji-zvladnout-mysli-si-podle-pruzkumu>

Opozice kritizuje hygienický superúřad jako velkého bratra či úřednickou totalitu. *ČT24* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3234580-opozice-kritizuje-hygienicky-superurad-jako-velkeho-bratra-ci-urednickou-totalitu>

Our World in Data: COVID-19 Data Explorer. *Global Change Data Lab* [online] [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer>

Policie v Praze rozpustila další nelegální noční párty. *Novinky.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/krimi-police-v-praze-rozpustila-dalsi-nelegalni-nocni-party-40353902>

Program COVID - Nájemné. *Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/zivnostenske-podnikani/covid-19-najemne--255305/>

Provinilců na zahrádkách je podle Svrčinové moc. Pomůže proti nim policie. *iDnes.cz* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/dodrzovani-vladni-narizeni-pravidla-restaurace-kontrola-hygienici-police.A210528_110018_domaci_misl

Přehled kontrol krajských hygienických stanic v dodržování mimořádných opatření proti covid-19 ve stravovacích a maloobchodních provozovnách, a počet karantén a izolací, nařízených KHS. *Ministerstvo zdravotnictví České republiky* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/tiskove-centrum-mz/prehled-kontrol-khs-opatreni-covid19/>

Senát umožnil pokutovat na místě přestupky ohledně koronaviru. Zákon začne platit nejdříve v květnu. *Lidovky.cz* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/senat-umoznil-pokutovat-prestupky-ohledne-koronaviru-zakon-zacne-platit-az-v-kvetnu.A200417_141852_ln_domov_rkj

Senátoři odmítli novelu krizového zákona, která zavádí pokuty pro firmy porušující vládní opatření. *ČT24* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné

z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3251164-zive-senatori-jednaji-o-novele-krizoveho-zakona-ktera-zavadi-pokuty-pro-firmy>

Služby - Časové řady - Roční ukazatele, Tab. 2 Ubytování, stravování a pohostinství (CZ-NACE 55, 56). *Český statistický úřad* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/trszvf_u_cr

Sněmovní tisk 1152. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=8&T=1152>

Tracking covid-19 excess deaths across countries. *The Economist* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.economist.com/graphic-detail/coronavirus-excess-deaths-tracker>

V příštím roce zřejmě vznikne Státní hygienická služba. Mohla by zavřít školy i zakázat akce. *ČT24* [online]. 2020 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3233752-v-pristim-roce-zrejme-vznikne-statni-hygienicka-sluzba-mohla-zavrit-skoly-i-zakazat>

Výzva k programu podpory podnikatelů postižených celosvětovým šířením onemocnění COVID-19 způsobeného virem SARS-CoV-2 „COVID – Gastro – Uzavřené provozovny“. *Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/informace-o-koronavirusu/program-covid-_gastro-_uzavrene-provozovny--258742/

WHO chief declares end to COVID-19 as a global health emergency. *UN News* [online]. 2023 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://news.un.org/en/story/2023/05/1136367>

Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii covid-19 umožní Ministerstvu zdravotnictví vydávat některá opatření i bez nutnosti nouzového stavu. *Ministerstvo zdravotnictví České republiky* [online]. 2021 [cit. 15.08.2023]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/tiskove-centrum-mz/zakon-o-mimoradnych-opatrenich-pri-epidemii-covid-19-umozni-ministerstvu-zdravotnictvi-vydavat-nektera-opatreni-i-bez-nutnosti-nouzoveho-stavu/>

2. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)

Zákon č. 258/2000 Sb., zákon o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Zákon č. 243/2020 Sb., o pravomoci Policie České republiky a obecní policie postihovat porušení krizových opatření a mimořádných opatření nařízených v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru SARS CoV-2 na území České republiky

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

Zákon č. 39/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákon č. 520/2021 Sb., o dalších úpravách poskytování ošetrového v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii onemocnění COVID-19

Zákon č. 39/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezů Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákon č. 520/2021 Sb., o dalších úpravách poskytování ošetrovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii onemocnění COVID-19

Zákon č. 191/2016 Sb., zákon o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic)

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

Zákon č. 553/1991 Sb. o obecní policii

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Nařízení vlády č. 453/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za nakažlivé lidské nemoci, nakažlivé nemoci zvířat, nakažlivé nemoci rostlin a škůdce užitkových rostlin

Nařízení vlády č. 75/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 453/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za nakažlivé lidské nemoci, nakažlivé nemoci zvířat, nakažlivé nemoci rostlin a škůdce užitkových rostlin

Nařízení vlády č. 101/2023 Sb. kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za nakažlivé lidské nemoci, nakažlivé nemoci zvířat, nakažlivé nemoci rostlin a škůdce užitkových rostlin, ve znění nařízení vlády č. 75/2020 Sb.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu

Obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy

Zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2

Zákon č. 461/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti se zákazem nebo omezením podnikatelské činnosti v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2

Zákon č. 95/2021 Sb., o kompenzačním bonusu pro rok 2021

Zákon č. 519/2021 Sb., o kompenzačním bonusu pro rok 2022

3. Seznam použité judikatury

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2021, č.j. 10 As 229/2021 – 31

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2022, č.j. 2 As 165/2022 – 18

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. září 2022, č.j. 11 A 209/2021– 45

4. Seznam ostatních zdrojů

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 222 z 22. schůze ze dne 4. května 2022

Usnesení vlády České republiky ze dne 12. března 2020 č. 194

Usnesení vlády České republiky ze dne 12. března 2020 č. 198

Usnesení vlády České republiky ze dne 14. března 2020 č. 211

Usnesení vlády České republiky ze dne 15. března 2020 č. 215

Usnesení vlády České republiky ze dne 18. března 2020 č. 247

Nařízení primátora hl. m. Prahy ze dne 16. března 2020, č.j. MHMP 455992/2020

Rozhodnutí hejtmána Ústeckého kraje č. 2/2020/COVID-19 ze dne 17. března 2020

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č.j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. listopadu 2020, č.j. MZDR 15757/2020-40/MIN/KAN

Nařízení Hygienické stanice hlavního města Prahy ze dne 1. října 2020 č. 15/2020

Ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. listopadu 2020, č.j. MZDR 20599/2020-40/MIN/KAN

Důvodová zpráva k zákonu č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů

Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákon č. 520/2021 Sb., o dalších úpravách poskytování ošetrového v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii onemocnění COVID-19

Pozměňovací návrh poslanců Evy Decroix, Marka Výborného, Jana Jakoba, Josefa Cogana, Karla Haase, Vojtěcha Munzara, Pavla Staňka, Jakuba Michálka a Toma Philippa k sněmovnímu tisku č. 127 (2022, IX. volební období), dostupné z:
<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=203703>

Informace poskytnuté Hygienickou stanicí hl. m. Prahy, č. j. HSHMP 40885/2023

Informace poskytnuté Magistrátem hl. m. Prahy, č.j. MHMP 1495333/2023

Informace poskytnuté Městskou policií hl. m. Prahy, č.j. 74679/2023

Informace poskytnuté Krajským ředitelstvím policie hl. m. Prahy, č. j. KRPA-225221-5/ČJ-2023-0000KR

Efektivnost vymáhání protiepidemických opatření

Abstrakt

Tato práce vyhodnocuje efektivnost vymáhání protiepidemických opatření během pandemie covidu-19 v letech 2020 až 2022. Přestože Česká republika první vlnu nákazy na jaře 2020 zvládala ukázkově, později vykazovala jeden z nejvyšších růstů nakažených na počet obyvatel na celém světě a zároveň i relativně vysoký počet nadúmrtí. Proč se v průběhu pandemie z premianta stala jednou z nejpostiženějších zemí, když byla zaváděná opatření v zásadě podobná těm v ostatních státech? Jedním z možných vysvětlení je nedostatečné vymáhání platných protiepidemických opatření ze strany veřejné moci.

Na základě dat od správních a policejních orgánů na území hl. m. Prahy za období března 2020 až květen 2022 popisuje tato práce reálnou praxi v oblasti kontrol, přestupkových řízení a následných sankcí za porušování protiepidemických opatření. Své závěry zároveň opírá i o další dobové veřejně dostupné informace. Vymáhání protiepidemických opatření pak podrobuje analýze optikou ekonomie kriminality a teorie racionální volby dle G. Beckera.

Práce dochází k závěru, že vymáhání protiepidemických opatření nebylo příliš efektivní a stát na něj v mnoha ohledech v podstatě rezignoval. V řadě oblastí probíhaly kontroly téměř minimálně a stát de facto spoléhal jen na dobrovolné dodržování opatření – například u izolací a karantén. Ve spoustě případů byly příslušné orgány přetíženy anebo neměly dostatečné nástroje pro to, aby mohly vůbec efektivní kontroly vykonávat. Nízké byly i následné sankce, většina zjištěných přestupků byla řešena domluvou či napomenutím, průměrná výše pokut byla často pouze v řádu stokorun. Ani pravděpodobnost dopadení, ani následné sankce zdaleka neodpovídaly výši, která by zaručovala efektivní odrazení potenciálních pachatelů od páčání přestupků. Na základě uvedených zjištění práce na závěr přichází se sadou doporučení, kterými lze vymáhání protiepidemických opatření do budoucna zlepšit pro případ, že by hrozila další pandemie či jiná obdobně závažná krizová situace.

Klíčová slova: protiepidemická opatření, kontroly, přestupky

The Efficiency of Enforcement of Anti-covid Measures

Abstract

This paper evaluates the efficiency of the enforcement of anti-epidemic measures during the covid-19 pandemic in years 2020 to 2022. Although the Czech Republic had managed the first wave of the outbreak in spring 2020 in an exemplary manner, it later showed one of the highest increases in new infection cases relative to population worldwide, as well as a rather high number of excess deaths. Why did the country become one of the most affected regions during the pandemic, even though the anti-covid measures were similar to those in other countries? One possible explanation could stem from the insufficient enforcement of existing anti-epidemic measures by governmental authorities.

Based on the data provided by the administrative and police authorities in the territory of Prague for the period between March 2020 and May 2022, this thesis describes the real-life practice in terms of inspections, offence proceedings and subsequent sanctions for violations of anti-epidemic measures. The conclusions are supported by other publicly available information as well. The thesis then undertakes an analysis of the enforcement of anti-epidemic measures through the lens of the economics of crime and G. Becker's rational choice theory.

The thesis concludes that the effectiveness of enforcement of anti-epidemic measures has been limited, showing that the state has essentially resigned to enforce many such measures. In many cases, the frequency of inspections was almost minimal. In fact, the state effectively relied only on voluntary compliance with some of these measures, such as a quarantine, since the probability of inspection was so low. The relevant authorities have often been overstretched or lacked the legal instruments to carry out effective inspections at all. The subsequent sanctions were also low. Most of the detected offenses had been handled by issuing reprimands or warnings, and the average fine often amounted to only a few hundred Czech crowns. Neither the likelihood of being caught nor the subsequent penalties have been anywhere near the level that would effectively deter potential offenders from violating the measures. Based on these findings, the paper concludes with a set of recommendations that can be used to improve the enforcement of anti-epidemic measures in the future, in case another pandemic or other serious crisis comes.

Keywords: anti-covid measures, enforcement, offences