



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **RNDr. P. K., Ph.D.**, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrkyni: **Hygienická stanice hlavního města Prahy**, se sídlem Rytířská 404/12, Praha 1, o návrhu na zrušení nařízení odpůrkyně č. 6/2020 ze dne 24. 7. 2020, č. j. HSHMP 44665/2020, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti výrokům II. a IV. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 8. 2020, č. j. 3 A 76/2020 - 104,

t a k t o :

Výroky II. a IV. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 8. 2020, č. j. 3 A 76/2020 - 104, **se zrušují** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Návrhem na zrušení opatření obecné povahy se navrhovatel u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrkyně č. 1/2020 ze dne 29. 6. 2020, č. j. HSHMP 39309/2020 (dále jen „původní napadené opatření“). Bod 1. tohoto opatření stanovoval na území hlavního města Prahy povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest (dále též „roušky“) v přepravním prostoru metra a na hromadných akcích ve vnitřních prostorech s účastí nad 100 osob. Bod 2. pak vymezil výjimky z této povinnosti.

[2] Dříve, než o návrhu městský soud rozhodl, došlo ze strany odpůrkyně opakovaně k rušení a přijímání nových mimořádných opatření s obdobným obsahem. Takto bylo dne 10. 7. 2020 zrušeno původní napadené opatření mimořádným opatřením č. 2/2020 a téhož dne bylo vydáno mimořádné opatření č. 3/2020, kterým byla uložena tatáž povinnost, nicméně byl rozšířen okruh výjimek (nově se povinnost nevztahovala na akademické promoce). Dne 24. 7. 2020 pak bylo stejným způsobem zrušeno mimořádné opatření č. 3/2020 a bylo nahrazeno nařízením odpůrkyně č. 5/2020, které zachovávalo povinnost nosit roušky již pouze v prostorách metra. S účinností od 27. 7. 2020 pak bylo toto nařízení nahrazeno nařízením odpůrkyně č. 6/2020, které povinnost nosit roušky rozšířilo i na všechna zdravotnická zařízení.

[3] V reakci na výše uvedený vývoj navrhovatel opakovaně žádal o připuštění změny návrhu tak, aby předmětem řízení bylo vždy aktuálně účinné mimořádné opatření či nařízení odpůrkyně. Těmto návrhům městský soud výrokem I. napadeného usnesení vyhověl. Předmětem přezkumu v okamžiku vydání napadeného usnesení městského soudu tedy bylo nařízení odpůrkyně č. 6/2020 ze dne 24. 7. 2020, č. j. HSHMP 44665/2020 (dále též „napadené nařízení“).

[4] Výrokem II. napadeného usnesení městský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl. V odůvodnění usnesení k tomu městský soud uvedl, že návrh je nepřipustný, jelikož napadené nařízení není opatřením obecné povahy, nýbrž právním předpisem *sui generis*. Tento závěr opřel o výklad zákonných ustanovení, podle nichž bylo napadené nařízení vydáno, zejména o § 85 a § 94a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Ustanovení § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví, dodatečně vložené do tohoto zákona při novelizaci související s vydáním správního řádu v roce 2004, totiž taxativně vymezuje, která opatření vydávaná podle tohoto zákona se *ex lege* stávají opatřeními obecné povahy; opatření vydaná podle § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví však mezi ně nepatří, a je tedy nutné je považovat za právní předpisy.

[5] Výrokem III. napadeného usnesení pak městský soud vrátil zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč navrhovateli a výrokem IV. rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

[6] Proti výrokům II. a IV. tohoto usnesení městského soudu podal navrhovatel (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že městský soud zcela pominul ustanovení § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví, které za opatření obecné povahy výslovně označuje

pokračování

opatření vydávaná na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 82 odst. 2 písm. l) a m) téhož zákona. Odpůrkyně přitom při vydávání opatření či nařízení č. 3/2020, 5/2020 i 6/2020 na ustanovení § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví odkázala.

[8] Rovněž stěžovatel poukázal na skutečnost, že podle recentní judikatury jsou obsahově shodná opatření vydávaná Ministerstvem zdravotnictví na základě § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví opatřeními obecné povahy, jak vyplývá z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 - 111, či rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44. Závěr městského soudu je tak s ohledem na tuto judikaturu v nesouladu s principem bezrozpornosti právního řádu. Uvedený závěr rovněž znemožňuje efektivní kontrolu činnosti krajských hygienických stanic ze strany Ministerstva zdravotnictví, neboť při akceptaci výkladu městského soudu by mimořádná opatření krajských hygienických stanic mohl rušit jen Ústavní soud, a nikoliv právě ministerstvo jako nadřízený orgán.

[9] Dále stěžovatel zpochybnil argumentaci městského soudu opřenu o vztah mezi § 85 a § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví. Ustanovení § 85 tohoto zákona je totiž poplatné době svého vzniku (rok 2000), kdy ještě ve správním řádu nebyla opatření obecné povahy zakotvena. Skutečnost, že mimořádná opatření podle § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví nejsou uvedena mezi výčtem opatření obecné povahy uvedeným v § 94a téhož zákona, tak svědčí spíše o tom, že novelizace v souvislosti s přijetím nového správního řádu nebyla provedena důsledně, než že by z ní vyplýval záměr zákonodárce ponechat část mimořádných opatření krajských hygienických stanic ve zvláštním, právně nejasném, režimu. Odpůrkyně navíc původní mimořádné opatření vůbec neoznačila jako nařízení, čímž nedostála požadavkům uvedeným v § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví. Stěžovatel rovněž poukázal na skutečnost, že jiné krajské hygienické stanice (např. olomoucká a zlínská) vydávají obdobná opatření v režimu opatření obecné povahy.

[10] Stěžovatel dále poukázal na nálezný Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, v němž Ústavní soud dovodil, že i opatření, které je formálně právním předpisem, může být materiálně opatřením obecné povahy. I pokud by tedy byl správný závěr městského soudu, že napadené nařízení bylo formálně vydáno jako právní předpis *sui generis* podle § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví, je i tak nutno dospět k závěru, že materiálně se jedná o opatření obecné povahy přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[11] Závěrem kasační stížnosti se stěžovatel dovolává principu předvídatelnosti výkladu právních předpisů způsobem, který je ve prospěch ochrany základních práv a svobod jednotlivců. Právní předpisy by měly být vykládány tak, aby jednotlivci byl umožněn co nejširší přístup k soudnímu přezkumu mimořádných opatření, jako jsou ta, která jsou předmětem projednávaného návrhu. Z tohoto principu rovněž plyne nutnost posoudit povahu napadeného nařízení jako opatření obecné povahy, neboť jen takové posouzení

umožňuje stěžovateli efektivně se bránit proti zásahu do jeho práv, které toto nařízení vyvolává.

[12] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl zrušení usnesení městského soudu v napadené části a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[13] Odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázala na své vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které učinila již v řízení před městským soudem. Nad rámec tohoto vyjádření uvedla jen tolik, že napadené nařízení bylo již opět zrušeno.

[14] Stěžovatel v reakci na vyjádření odpůrkyně vyjádřil obavu, aby mu v důsledku pochybení městského soudu nebyl odepřen přístup k soudu. Správní soudy by podle něj s ohledem na mezinárodní závazky České republiky týkající se práva na přístup k soudu a práva na efektivní prostředek nápravy měly zaujmout takový výklad, který stěžovateli umožní domoci se přezkumu zákonnosti již vydaných opatření na základě zásahové žaloby, nebo který mu umožní změnu žaloby po vrácení věci městskému soudu tak, aby mohla být přezkoumána nově vydávaná mimořádná opatření odpůrkyně. Není možné připustit postup, ke kterému došlo po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020 ve věci sp. zn. 6 As 88/2020, kde po zrušení původního rozhodnutí krajského soudu byl návrh na zrušení opatření obecné povahy opět odmítnut, tentokrát s odůvodněním, že opatření již byla zrušena.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Ačkoli stěžovatel kasační stížnost opírá také o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d), s. ř. s., platí, že je-li kasační stížností napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Pod tento důvod přitom spadá i případ namítané nepřezkoumatelnosti či nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[17] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatele, že již ze samotného textu zákona o ochraně veřejného zdraví (zejména z jeho § 94a) vyplývá, že napadené nařízení je opatřením obecné povahy.

[18] Ustanovení § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví stanoví, co lze považovat za mimořádná opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku.

pokračování

V písm. i) pak uvádí, že takovým opatřením může být i *zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku* (tedy činnosti neuvedené v předchozích bodech). Odstavec druhý téhož ustanovení pak stanoví, že *mimořádná opatření podle odstavce 1 nařídí v nezbytně nutném rozsahu a rozhodne o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. ... Odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nemá odkladný účinek. Osoby jsou povinny se mimořádnému opatření podřídit.*

[19] Ustanovení § 82 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví stanoví rozsah působnosti krajských hygienických stanic. V písm. m) uvedeného ustanovení jim pak mimo jiné přiznává pravomoc *nařizovat mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku*. Ustanovení § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví nazvané *právní předpisy v oblasti ochrany veřejného zdraví* pak v odst. 1 stanoví, že *mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku ... lze stanovit pro správní obvod krajské hygienické stanice nebo jeho část právním předpisem krajské hygienické stanice*. Odst. 3 pak stanoví, že *právní předpisy podle odstavce 1 se označují názvem nařízení krajské hygienické stanice*.

[20] Ustanovení § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví mimo jiné stanoví, že *opatření ... na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, ochrany veřejného zdraví před nebezpečnými a z nebezpečnosti podezřelými výrobky a vodami podle § 80 odst. 1 písm. g), h), p), y), § 80 odst. 5, 6, 7 a § 82 odst. 2 písm. l), m), p), která se týkají obecně vymezeného okruhu adresátů, a stanovení dalších infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. j), vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy*.

[21] Původní napadené opatření odkazovalo se na ustanovení § 85 odst. 1 a 3 a § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Mimořádné opatření č. 3/2020 kromě výše uvedených zákonných ustanovení odkazovalo i na ustanovení § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví. Nařízení č. 5/2020 a 6/2020, kterým byla pod tímto jiným označením nařízena taktéž příslušná mimořádná opatření, kromě výše uvedených ustanovení obsahují i odkaz na § 82 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[22] Po zhodnocení obsahu těchto mimořádných opatření a nařízení a citovaných právních předpisů musí dát Nejvyšší správní soud stěžovateli zapravdu v tom, že argumentace městského soudu neobstojí z hlediska formálního výkladu právních předpisů. Městský soud totiž nesprávně interpretoval smysl § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví a na základě tohoto výkladu dospěl k nesprávnému závěru o tom, že „§ 94a zákona o ochraně veřejného zdraví ... *taxativně* poukazuje na ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, kdy opatření vydaná podle nich se *ex lege* stávají opatřeními obecné povahy; opatření vydaná podle ust. § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví jako „právní předpis“ mezi ně nepatří.“

[23] Ustanovení § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví však krajským hygienickým stanicím nezakládá pravomoc vydávat mimořádná opatření, nýbrž pouze stanoví postup pro jejich vydávání, obsahové náležitosti a podmínky jejich platnosti a účinnosti.

Nestanoví tedy, co mohou krajské hygienické stanice činit, ale pouze jak mají v tomto směru postupovat. Neuvedení tohoto ustanovení v § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví proto nemá žádný dopad na povahu mimořádných opatření. Pravomoc je vydávat při epidemii a nebezpečí jejího vzniku, která je svěřena krajským hygienickým stanicím, totiž zakládá ustanovení § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví, které je ve výčtu v § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví uvedeno. Z této skutečnosti je zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo podřadit i tato mimořádná opatření pod režim opatření obecné povahy. Jelikož všechna vyjmenovaná mimořádná opatření a nařízení odpůrkyně se opírala o pravomoc zakotvenou § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví (byť v původním opatření toto ustanovení nebylo výslovně zmíněno), jsou všechny tyto akty opatřeními obecné povahy. Znění § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož se mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku stanovují formou nařízení jako právního předpisu krajské hygienické stanice, přitom podle pravidla *lex posterior derogat priori* musí ustoupit pozdější právní úpravě představované § 94a odst. 2 téhož zákona, která stanoví, že se tato mimořádná opatření vydávají jako opatření obecné povahy.

[24] Jelikož tedy zákon o ochraně veřejného zdraví přímo stanoví, že napadené nařízení odpůrkyně vydané podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 a § 82 odst. 1 a 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví má formu opatření obecné povahy, nezabýval se již jeho materiálním aspektem. Ústavní soud totiž v nálezu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/2020, ve vztahu k mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví vydaným taktéž podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví uvedl, že při hodnocení povahy těchto aktů z hlediska možnosti jejich soudního přezkumu je nutné vycházet primárně z toho, že je zákon za opatření obecné povahy přímo označuje, byť pro ně stanoví určité odchylky od části šesté správního řádu.

[25] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadená část usnesení městského soudu je nezákonná v důsledku nesprávného posouzení příslušné právní otázky, čímž je naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[26] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že se nemůže závazně vyjádřit ke stěžovatelově obavě z možného odepření spravedlnosti v důsledku potenciálního odmítnutí jeho návrhu městským soudem po zrušení napadeného nařízení odpůrkyně. Účelem řízení o kasační stížnosti je totiž přezkoumání existujících rozhodnutí nižších správních soudů, nikoliv předběžné hodnocení jejich potenciaálních rozhodnutí vydaných v dalším řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. výrok II. napadeného usnesení o odmítnutí návrhu a na něho navazující výrok IV. o nákladech řízení zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozhodnutí. V dalším

pokračování

řízení městský soud podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. října 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu