



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **prof. Ing. V. K., CSc.**, zastoupeného doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem se sídlem Optátova 874/46, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2021, č. j. MZDR 16141/2021-3/OES, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2022, č. j. 17 Ad 7/2021-47,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta doc. JUDr. Zdeňka Koudelky, Ph.D.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V této věci je třeba posoudit, zda zrušením mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví zanikla trestnost jednání, jímž se žalobce podle správních orgánů dopustil přestupku. Mimořádné opatření zrušil správní soud pro nezákonnost ještě před vydáním rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

[2] Hygienická stanice hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 19. 3. 2021 uznala žalobce vinným z přestupku podle § 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon č. 258/2000 Sb.). Žalobce se přestupku dopustil tím, že dne 28. 10. 2020 v době od 10:00 do 12:00 hodin před Obecním domem, nám. Republiky 1090/5, Praha 1 a v blízkém okolí této budovy nesplnil povinnost uloženou mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. 10. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN, vydaným podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb. Pohyboval se totiž na veřejně přístupném místě v blízkosti dalších osob ve vzdálenosti menší než 2 metry bez ochranného prostředku dýchacích cest jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál či jiné prostředky, které brání šíření kapének. Hygienická stanice uložila žalobci za spáchání přestupku pokutu ve výši 10 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení.

[3] Žalovaný na základě žalobcovy odvolání rozhodnutím ze dne 8. 6. 2021 snížil pokutu na 8000 Kč a ve zbytku rozhodnutí hygienické stanice potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou u Městského soudu v Praze, který rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí hygienické stanice zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud dospěl k závěru, že obě rozhodnutí vycházejí z opatření obecné povahy, jehož nezákonnost již před jejich vydáním vyslovil soud a opatření obecné povahy zrušil. Odpovědnost žalobce za přestupek tak nepřichází v úvahu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Jelikož soud mimořádné opatření nezrušil *ex tunc*, je pro posouzení žalobcovy přestupkové odpovědnosti podstatná pouze doba spáchání přestupku. Opatření bylo totiž v době spáchání přestupku platné a účinné. Nadto městský soud v rozsudku ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-226, posunul okamžik zrušení mimořádného opatření až na půlnoc dne 21. 11. 2020. Při určení tohoto data přihlédl k trvání nouzového stavu do dne 20. 11. 2020, aby povinnost nošení roušek nezanikla před jeho skončením. Stěžovatel k tomu uvádí, že pokud by žalobce nebylo možné za jeho jednání sankcionovat, bylo by nesmyslné posunovat dobu zrušení mimořádného opatření o týden.

[6] Stěžovatel nesouhlasí s právním názorem, že by přestupek bylo možné pravomocně potrestat pouze za doby platnosti a účinnosti mimořádného opatření. To by bylo *de facto* možné pouze příkazem na místě, k jehož uložení je vyžadován souhlas sankciovaných osob. Tzv. „odpírači“ nošení roušek však zpravidla z principu s uložení sankce nesouhlasí, což by vedlo k tomu, že by za své protiprávní jednání unikli sankci a mimořádná opatření by postrádala smysl.

[7] Podle stěžovatele není podstatné ani to, že si správní orgány byly vědomy skutečnosti, že mimořádné opatření bylo zrušeno jako nezákonné a nebylo zrušeno *ex tunc*. Stěžovatel uvádí, že v současnosti neexistují již téměř žádná podkladová opatření obecné

pokračování

povahy, a přesto jsou vedena tisíce řízení o přestupcích, k jejichž spáchání došlo v době jejich platnosti a účinnosti.

[8] Stěžovatel dále namítá, že napadený rozsudek není řádně odůvodněn. Městský soud se nevypořádal s námitkou stěžovatele ohledně nepatřičného výkladu rozsudku Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 7. 3. 2018, č. j. 6 As 293/2017-26.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nelze trestat osoby za porušení právního aktu státu, který byl jako nezákonný zrušen, nadto pokud přestupkové řízení probíhalo v době, kdy již bylo rozhodnutí soudu o vadnosti a nezákonnosti mimořádného opatření známo. Zdůraznil, že povinnost státního orgánu nést důsledek svého nezákonného a právně vadného jednání zahrnuje i to, že nelze vynucovat nezákonný akt a sankcionovat jeho porušení. Žalobce odmítl stěžovatelův přístup, který nerozlišuje mezi opatřeními, která zrušil on sám, a opatřeními, která zrušil soud. Podle žalobce je zřejmé, že napadený rozsudek se vztahuje jen k opatřením, která zrušil pro nezákonnost soud, nikoli k opatřením, která zrušil sám stěžovatel. Přestože bylo mimořádné opatření v době spáchání přestupku platné, s ohledem na princip právního státu je nutné aplikovat zásadu, že nelze trestat za porušení povinností, které byly pro nezákonnost zrušeny.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[11] NSS se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Teprve dospěje-li soud k závěru o přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, může se zabývat dalšími námitkami (rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelná jsou taková rozhodnutí, z nichž není zřejmé, „jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu a z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci žalovaného“ (rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Těmito vadami však napadený rozsudek netrpí. Městský soud se zabýval jednotlivými námitkami a své závěry pečlivě odůvodnil. Napadený rozsudek je přezkoumatelný, a NSS proto posoudil další kasační námitky.

[12] Pro oblast správního trestání je zásadní vázanost principem zákonnosti. Zákon č. 258/2000 Sb. v § 92n odst. 1 písm. b) stanoví, že *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost uloženou mimořádným opatřením vydaným podle § 80 odst. 1 písm. g) nebo podle § 82 odst. 2 písm. m) k ochraně zdraví fyzických osob při epidemii, nebezpečí jejího vzniku, živelné pohromě nebo jiné mimořádné události.*

[13] V souladu se zásadou *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta* může podmínky odpovědnosti za přestupek, znaky skutkové podstaty přestupku i správní tresty stanovit pouze zákon. S tím není v rozporu, pokud je právní povinnost, jejíž porušení je přestupkem, konkretizována v jiných formách správní činnosti (Prášková, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 27). Jednou z nich může být opatření obecné povahy, jako tomu bylo

v nyní posuzované věci. Skutkovou podstatu přestupku, vyjádřenou v zákoně, dále konkretizovalo mimořádné opatření.

[14] Zásada zákazu retroaktivity v neprospěch pachatele správního deliktu, resp. příkaz retroaktivity ve prospěch, jsou v oblasti správního trestání nezbytné pro naplnění požadavku právní jistoty. Pojem *zákon účinný v době činu* je nutno chápat širěji než pouze jako zákonné ustanovení upravující skutkovou podstatu deliktu. Jak NSS uvedl výše, spadají sem i formy správní činnosti, které konkretizují povinnosti, jejichž porušení je přestupkem. „Proto pro posouzení, zda pachatel naplnil v době spáchání přestupku všechny znaky skutkové podstaty předvídané zákonem, může sehrát významnou roli i změna nebo zrušení mj. opatření obecné povahy“ (srov. Prášková, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 27).

[15] V posuzovaném případě přichází v úvahu aplikace čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se trestnost činu „posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“ Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 10. 6. 2003, č. j. 28 Ca 151/2002-34, uvedl, že „správní orgán musí při trestání správních deliktů respektovat princip uvedený v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Vyvození odpovědnosti a uložení postihu je proto nutno posoudit podle právní úpravy účinné v době, kdy k jednání došlo, není-li úprava účinná v době rozhodnutí pro delikventa příznivější.“ Příznivější neboli mírnější úpravou je nutno rozumět i takovou úpravu, která daný skutek za přestupek vůbec nepovažuje. V posuzované věci soud zrušil mimořádné opatření, tedy podkladový akt, který konkretizoval skutkovou podstatu přestupku. Stěžovatelova argumentace by ve svém důsledku umožnila uložit trest za něco, co právní úprava platná a účinná v době rozhodování nesankcionuje. Na okraj NSS dodává, že aplikace zásady zakotvené v § 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod je obligatorní, nezáleží tedy na uvážení správního orgánu. Pokud správní orgán k této zásadě nepřihlédne, je jeho rozhodnutí nezákonné (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS).

[16] Podle § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí správní orgán postupovat v souladu s platnou a účinnou právní úpravou po celou dobu trvání správního řízení. K žalobcovu jednání došlo dne 28. 10. 2020; mimořádné opatření bylo zrušeno ke dni 21. 11. 2020. Obě správní rozhodnutí byla vydána až v roce 2021 po zrušení mimořádného opatření. Správní orgány zde rezignovaly na povinnost zohlednit změnu právní úpravy, k níž navíc došlo ještě před zahájením správního řízení.

[17] NSS souhlasí s městským soudem, že obě správní rozhodnutí byla vydána na základě nezákonného podkladu a že tato skutečnost byla správními orgány známa. Obě rozhodnutí jsou proto nezákonná, neboť nelze právně postihovat skutek, který byl spáchán porušením mimořádného opatření, jež později zrušil správní soud pro nezákonnost. Opačný výklad by, jak už NSS vysvětlil výše, nebyl ústavně konformní.

[18] Pokud jde o stěžovatelem vytýkané závěry městského soudu týkající se nesprávného výkladu rozsudku NSS č. j. 6 As 293/2017-26, souhlasí NSS s městským soudem. Zmiňovaný rozsudek se zabýval situací, kdy došlo k uložení pokuty za dopravní přestupek na základě opatření obecné povahy. Po vydání rozhodnutí v přestupkovém řízení však soud

pokračování

zrušil opatření obecné povahy s účinky *ex nunc*. K uložení sankce za přestupek došlo v době, kdy bylo opatření obecné povahy platné a účinné. NSS dovodil, že pozdější zrušení opatření obecné povahy nemůže mít na takto uloženou sankci vliv. Situaci, kterou řešil šestý senát NSS, je nutno odlišit od nyní posuzované věci, v níž správní orgány vydaly prvostupňové i odvolací rozhodnutí až několik měsíců poté, co soud zrušil mimořádné opatření pro nezákonnost.

[19] K námitce stěžovatele, že pokud by jednání žalobce nebylo možné sankcionovat, bylo by nesmyslné posunovat okamžik zrušení mimořádného opatření o týden, NSS uvádí následující. Zřejmým úmyslem městského soudu, jak ostatně v napadeném rozsudku sám vysvětluje, bylo poskytnout stěžovateli rozumný časový prostor pro případné přijetí bezvadného mimořádného opatření. Účelem odložení okamžiku zrušení bylo rovněž zajistit ochranu před šířením nákazy koronaviru v mezidobí do vydání dalšího mimořádného opatření týkajícího se téže regulace. NSS zdůrazňuje, že v době rozhodování o zrušení dotčeného mimořádného opatření nebyl k dispozici dostatek vědecky podložených poznatků o šíření nákazy koronaviru, a bylo tak nutné vyvažovat zájmy společnosti na ochraně před nákazou a zájmy na dodržení zákonného postupu při vydávání podkladových aktů.

[20] NSS souhlasí se žalobcem, že je nedůvodná stěžovatelova námitka, podle níž v současnosti neexistují již téměř žádná podkladová opatření obecné povahy, a přesto jsou vedena tisíce řízení o přestupcích, k jejichž spáchání došlo v době jejich platnosti a účinnosti. Je nutno důrazně odlišovat mezi zrušením mimořádného opatření soudem pro nezákonnost a zrušením mimořádného opatření samotným ministerstvem proto, že odpadla potřeba regulace nebo že bylo třeba rozsah regulace změnit.

[21] NSS uzavírá, že adresáti mimořádných opatření jsou povinni se těmito opatřeními řídit jen do doby, kdy je případně správní soud shledána nezákonnými. Sankce za přestupky mohou být ukládány pouze na základě *zákonných* mimořádných opatření. Pokud soud mimořádné opatření pro jeho nezákonnost zruší, je povinností správních orgánů přestupkové řízení ohledně jednání naplňující skutkovou podstatu přestupku konkretizovanou v takovém mimořádném opatření nezahajovat. Pokud již přestupkové řízení bylo zahájeno, jsou správní orgány povinny je *ex officio* zastavit. Opačný výklad by byl v rozporu se zásadami správního trestání, zejména se zásadou zákazu retroaktivity v neprospěch pachatele zakotvenou v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[23] Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; toto právo naopak náleží úspěšnému žalobci (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Náklady řízení spočívaly v odměně advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč za sepis vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif], a paušální náhradě hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Tuto částku soud zvýšil o DPH ve výši 714 Kč na

celkových 4114 Kč. Stěžovatel je povinen tuto částku ve stanovené lhůtě zaplatit k rukám zástupce žalobce.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. srpna 2023

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu