

## Nejvyšší správní soud

V Brně dne 10. 8. 2020

### sp. zn. *nepředchází*

Žalobce: **XXXXXX**

Právní zástupce: **David Zahumenský**, advokát se sídlem AK třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

Žalovaný: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2

## **Kasační stížnost proti usnesení MS v Praze ze dne 7. 8. 2020, č. j. 3A 76/2020 - 104**

*Elektronicky*

1

### *Přílohy:*

- *Plná moc k podání kasační stížnosti*
- *Napadené rozhodnutí MS v Praze*
- *Podaná žaloba a její doplnění*

## I.

[1] Výše nadepsaným usnesením Městského soudu v Praze (dále také jen „napadené usnesení“) byl připuštěn návrh žalobce na změnu žaloby a odmítnut jeho návrh na zrušení opatření odpůrce. Rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 7. 8. 2020.

[2] Proti nadepsanému usnesení podává žalobce v zákonné lhůtě ve smyslu § 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“), tuto **kasační stížnost, kterou napadené usnesení napadá v rozsahu výroku II. a na něj navazujícího výroku IV.**

## II.

### Důvody kasační stížnosti

[3] Žalobce podává proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů uvedených v **§ 103 odst. 1 písm. a), d), e) SŘS**, tedy z důvodu, že napadený rozsudek je založen na nezákonnosti spočívající v **nesprávném posouzení právní otázky** městským soudem v předcházejícím řízení, dále v **nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, resp. z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.**

[4] Soud prvního stupně nejprve připustil změnu návrhu ve věci a následně návrh odmítl pro absenci pravomoci správního soudu přezkoumat napadená opatření odpůrce, neboť se podle názoru soudu jedná o právní předpisy *sui generis*. Soud tak dospěl na rozdíl od žalobce k závěru, že se nejedná o opatření obecné povahy. Žalobce tento závěr považuje za nesprávný, nezákonný a nelogický z těchto důvodů:

- A. **Ustanovení § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví výslovně označuje opatření vydávaná na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 82 odst. 2 písm. l) jako opatření obecné povahy**
- B. **Jestliže jsou shodná opatření vydávaná nadřízeným orgánem (ministerstvem) opatřeními obecné povahy, musejí být opatřením obecné povahy také opatření KHS**
- C. **Ustanovení § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví je poplatné době vzniku zákona a jeho složitosti**
- D. **Sám odpůrce při vydávání napadených opatření nepostupoval podle § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví a opatření neoznačil jako „nařízení“**
- E. **Podle judikatury Ústavního soudu i opatření, které je formálně označeno jako právní předpis, může být materiálně opatřením obecné povahy**
- F. **Přednost má výklad právních předpisů, který je ve prospěch ochrany základních práv a svobod jednotlivců (*in dubio pro libertate*)**

[5] Níže žalobce rozvádí konkrétní námítky.

**II.A. Ustanovení § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví výslovně označuje opatření vydávaná na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 82 odst. 2 písm. l), m) jako opatření obecné povahy**

[6] Soud v odmítavém usnesení zcela opomenul text ustanovení § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví. Zde jsou výslovně opatření vydávaná na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 82 odst. 2 písm. l), m).

[7] Právě tato ustanovení zakládají krajským hygienickým stanicím (tedy také odpůrci) pravomoc

- rozhodovat o opatřeních k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění a jejich ukončení; organizovat, řídit a popřípadě i provádět opatření k předcházení vzniku a zamezení šíření infekčních onemocnění a v tomto rozsahu též usměrňovat činnost poskytovatelů zdravotních služeb a kontrolovat ji, resp.
- nařizovat mimořádná opatření při epidemii ...

[8] Přitom **v záhlaví předmětného opatření odpůrce č. 3/2020, 5/2020 či 6/2020 je výslovně označeno, že toto bylo vydáno podle § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví.** Jak je tedy možné dospět k jinému závěru, než že s ohledem na výslovný text § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví se jedná o opatření obecné povahy?

[9] Jak je možné, že soud prvního stupně tuto okolnost vůbec při svém rozhodování nezohlednil?

3

**II.B. Jestliže jsou shodná opatření vydávaná nadřízeným orgánem (ministerstvem) opatřeními obecné povahy, musejí být opatřeními obecné povahy také opatření KHS**

[10] Žalobce v podané žalobě výslovně poukazoval na dosavadní judikaturu českých správních soudů k opatřením vydávaným orgány ochrany veřejného zdraví v souvislosti s nebezpečím rozšíření onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARSCoV-2 (viz rozsudek MS v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020 ve věci žaloby Ondřeje Dostála, který je citován přímo v žalobě, nebo rozhodnutí NSS ze dne 4. června 2020, ve věci sp. zn. 6 As 88/2020 citované v návrzích na připuštění změny žaloby).

[11] Z této judikatury (jakož i výslovného textu zákona) je zřejmé, že mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví mají být vydávána ve formě opatření obecné povahy a jsou tedy přezkoumatelná ve správním soudnictví. Jak je tedy možné, že soud prvního stupně dospěl k závěru, že opatření vydávaná ministerstvu podřízeným orgánem (KHS) jsou právními předpisy? **Je snad v souladu se zásadou bezrozpornosti právního řádu (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06), že pokud stejné opatření vydá ministerstvo, je to opatření obecné povahy přezkoumatelné před soudy, ale pokud daná pravidla stanoví hygienická stanice, jde o nepřezkoumatelný právní předpis sui generis?**

[12] Pokud bychom akceptovali závěr soudu prvního stupně, **jak by ministerstvo zdravotnictví vykonávalo kontrolu a přezkum opatření vydávaných hygienickými stanicemi?** Jak je možné, že soud prvního stupně tuto argumentaci při svém rozhodování vůbec nezohlednil?

### **II.C. Ustanovení § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví je poplatné době vzniku zákona a jeho složitosti**

[13] Soud prvního stupně cituje ustanovení § 85 zákona, které je ale poplatné době svého vzniku (rok 2000), kdy ještě ve správním řádu nebyla opatření obecné povahy zakotvena (zavedl je teprve správní řád č. 500/2004 Sb.). Soud prvního stupně ale nezohlednil skutečnost, že již výše citované ustanovení § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví bylo do zákona začleněno právě v souvislosti s přijetím nového správního řádu a nového institutu, kterým bylo opatření obecné povahy. **Případné interpretační rozpory je tak nutno vyřešit v souladu se zásadou *lex posterior derogat priori*.** Pokud snad nebyla novelizaci v souvislosti s přijetím nového správního řádu provedena důsledně, jde to na vrub složitosti celého zákona o ochraně veřejného zdraví. Problémy je však možné překlenout výkladem.

[14] Jak je možné, že soud prvního stupně tuto argumentaci vůbec nevzal do úvahy?

4

### **II.D. Sám odpůrce opatření neoznačil jako „nařízení“**

[15] Pokud odpůrce ve **svém vyjádření k žalobě odkazoval na postup podle § 85 zákona, je pak zcela nelogické, že opatření odpůrce nebylo v souladu 85 odst. 3 zákona označeno jako „nařízení“.** K tomu srov., že některé krajské hygienické stanice výslovně svá opatření v boji proti onemocnění COVID-19 označují jako opatření obecné povahy.<sup>1</sup> Jak je možné, že soud prvního stupně tuto argumentaci vůbec nevzal do úvahy?

### **II.E. Podle judikatury Ústavního soudu i opatření, které je formálně označeno jako právní předpis, může být materiálně opatřením obecné povahy**

[16] Ústavní soud již ve své judikatuře (konkrétně se jednalo o nálezy Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008, N 198/51 SbNU 409) dovedl, **že i opatření, které je formálně právním předpisem, může být materiálně opatřením obecné povahy.** Zvrátil tak rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, které původně danou otázku posoudilo odlišně. Jedná se o ve sbírce publikovaný nálezy, který má obecnou závaznost.

<sup>1</sup> Viz např. opatření obecné povahy z 16. 3. 2020 (KHS Olomouckého kraje) [https://www.litovel.eu/redakce/tisk.php?lanG=cs&clanek=255801&slozka=47816&xsekce=43561&as4uOriginalDomain=www.litovel.eu&as4u\\_protocol=https&\\_gid=GA1.2.840260428.1584367356&ConfirmCookie=confirm&](https://www.litovel.eu/redakce/tisk.php?lanG=cs&clanek=255801&slozka=47816&xsekce=43561&as4uOriginalDomain=www.litovel.eu&as4u_protocol=https&_gid=GA1.2.840260428.1584367356&ConfirmCookie=confirm&) nebo opatření obecné povahy ze dne 31. 3. 2020 (KHS Zlínského kraje) [http://www.khszlin.cz/wcd/pages/extranet/uredni-deska/2020/31-3-2020-khs-verejna-vyhlaska.pdf?fbclid=IwAR0UICOJe01CkPWwr9Rh0b2mOWdqykvVqg9XSlqD2\\_8Wkey5JK-kGfe8gU4](http://www.khszlin.cz/wcd/pages/extranet/uredni-deska/2020/31-3-2020-khs-verejna-vyhlaska.pdf?fbclid=IwAR0UICOJe01CkPWwr9Rh0b2mOWdqykvVqg9XSlqD2_8Wkey5JK-kGfe8gU4)

[17] V dané věci se Ústavní soud fakticky přiklonil k názoru vyjádřenému v rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006-74, který k vztahu územního plánu vydaného podle zákona č. 50/1976 Sb. a obecně závazné vyhlášky, kterou byla vyhlášena jeho závazná část, uvedl, že **obecně závazná vyhláška slouží pouze jako publikační prostředek, jímž se obsah závazné části územního plánu (resp. její změny) komunikuje jeho adresátům. Povahu opatření obecné povahy má však samotný územní plán (jeho změna)**, a to již od okamžiku schválení usnesením zastupitelstva.

[18] Podle žalobce tedy i pokud bychom snad akceptovali závěr soudu prvního stupně, že opatření odpůrce bylo vydáno jako právní předpis *sui generis* podle § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví (s čímž žalobce nesouhlasí s ohledem na text § 94a zákona), je nutno i tak dospět k závěru, že materiálně se jedná o opatření obecné povahy přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[19] Jak je možné, že se soud prvního stupně nezabýval podobnými úvahami?

## **II.F. Přednost má výklad právních předpisů, který je ve prospěch ochrany základních práv a svobod jednotlivců**

[20] Je potřeba poukázat na skutečnost, že v nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 Ústavní soud dovodil, že „*novelizace soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy s účinností předcházející účinnosti nového správního řádu nevztahuje takové řízení toliko na opatření obecné povahy, která byla vydána na základě zvláštního zákona – nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy upravená soudním řádem správním tak přisvědčuje spíše materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. (...) tedy výklad, který akcentovalo i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006-74 s konstatací, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatření obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně, tj. zda tento naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů)*“.

[21] Žádný z právních předpisů nestanovuje pozitivně definiční znaky opatření obecné povahy, toliko správní řád č. 500/2004 Sb. jej negativně vymezuje tak, že jde o „**závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím**“. Ustanovení § 173 odst. 3 téhož zákona potom negativní vymezení velmi významně doplňuje ustanovením, podle něhož „*povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.*“

[22] Jak konstatuje rozhodnutí NSS, č.j. 9 Ao 1/2010 – 84, vládní návrh správního řádu vymezoval opatření obecné povahy jako „*úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob*“. Důvodová zpráva k tomu konstatovala, že „*opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního*

orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že **moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.**“

[23] Žalobce je přesvědčen o tom, že napadaná opatření jsou opatření obecné povahy ve smyslu § 171 správního řádu a jako taková jsou přezkoumatelná ve správním soudnictví.

[24] Podle čl. 2 odst. 1 je lid zdrojem veškeré moci ve státě. Měl by to tedy být především jednotlivec, kde je aktivně legitimován k tomu, aby navrhoval soudní přezkum mimořádných opatření, jako jsou ta, která jsou předmětem zde projednávaného návrhu.

[25] Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 vyslovil, že **materiálnímu chápání opatření obecné povahy je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, podle které nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody** (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2020, č.j. 9 Ao 1/2010 – 84). **Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu *in dubio pro libertate* plynoucí přímo z ústavního pořádku** (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), který **vyjadřuje prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem** [viz nálezy sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007 (N 142/46 SbNU 373) a obdobně nálezy sp. zn. III. ÚS 741/06 ze dne 29. 11. 2007 (N 209/47 SbNU 685)]. **Tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává.**

[26] Přitom **v recentní judikatuře (srov. např. Pl. ÚS 10/20, Pl. ÚS 8/20 a další) je stanoveno, že právní předpisy *sui generis* nemohou dotčení jednotlivci napadnout ani ústavní stížností**, kterou mohou podat jen privilegované subjekty podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu (nikoli jednotlivci bez toho, že by například porušili dané opatření a byla jim na základě něho uložena sankce).

[27] Také z tohoto je nutno dovodit, že napadené opatření je na základě návrhu žalobce možné podrobit soudnímu přezkumu jako opatření obecné povahy. Jak je možné, že se soud prvního stupně nezabýval také těmito úvahami?

### III.

#### Návrh

[28] Žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl, napadené rozhodnutí soudu prvního stupně zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

David Zahumenský, advokát na základě plné moci