

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci navrhovatelky: **Mgr. V. Z., Ph.D.**, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy čl. I bodu 16 opatření obecné povahy odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN,

t a k t o :

I. Návrh **se odmítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Navrhovatelce **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši **5 000 Kč**, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě **30 dnů** ode dne nabytí právní moci tohoto usnesení, a to k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem ze dne 28. 10. 2021 se navrhovatelka domáhá zrušení nebo vyslovení nezákonnosti čl. I. bodu 16 mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy odpůrce ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření“). Tímto bodem odpůrce v návaznosti na předchozí body čl. I definoval podmínky, za nichž je možný vstup do některých vnitřních a venkovních prostor, účast na akcích a při jiných činnostech. Zjednodušeně řečeno, jde o podmínku absolvování testu (RT-PCR nebo rychlého antigenního) na přítomnost viru SARS-CoV-2, prodělání onemocnění nebo očkování.

[2] Navrhovatelka sepsala dříve vyslovené přání ve smyslu § 36 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, v němž vyjádřila svou vůli nebýt v případě onemocnění nemocí COVID-19 hospitalizována a podstupovat pouze ambulantní léčbu. Toto dříve vyslovené přání, sepsané dne 28. 10. 2021, k návrhu doložila. K tomuto kroku byla dle svého názoru donucena postupem odpůrce, který ji *de facto* vyloučil ze života ve společnosti. Jako neočkovaná osoba je také vystavena útokům. Data o počtu nemocných podle ní svědčí o tom, že jediný rozdíl mezi lidmi očkovanými a neočkovanými proti nemoci COVID-19 spočívá v ochraně před závažným průběhem nemoci, který by vyžadoval hospitalizaci. Proto prohlásila, že v případě onemocnění nebude souhlasit s hospitalizací, a tím nepřispěje k zátěži zdravotního systému, kterou onemocnění COVID-19 vyvolává. Z toho důvodu by měla být postavena na roveň očkovaným lidem, neboť ani ona nepředstavuje riziko z hlediska zahlcení zdravotní péče, přičemž riziko

nákazy je stejné bez ohledu na podstoupení očkování. Svou aktivní procesní legitimaci odvozuje z toho, že ji napadená část mimořádného opatření diskriminuje, protože neobsahuje výjimku z povinnosti podstupovat testování, stejně jako se nemusejí testovat osoby očkované.

[3] Důvodnost návrhu na zrušení dané části mimořádného opatření spatřuje vedle diskriminačního charakteru napadené části mimořádného opatření také v tom, že nepřiměřeně zasahuje do jejích práv. Pakliže nezatíží zdravotnický systém v případě onemocnění, což vyloučila svým dříve vysloveným přáním, není důvod, aby byla nadále omezována. Odpůrce mimořádným opatřením stanovil za nepodstoupení očkování proti nemoci COVID-19 sankce (utrácení za drahé testy, vyloučení z běžného života), které jsou závažnější než v případě povinných očkování. Proto postupoval nezákonně, pokud nestanovil očkování jako povinné zákonem předvídaným postupem.

[4] Odpůrce se k návrhu nevyjádřil.

[5] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky řízení.

[6] Podmínky řízení (procesní podmínky) jsou podmínky, bez jejichž splnění nemůže soud ve věci vydat meritorní rozhodnutí, jak uvedl rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 - 31, č. 3733/2018 Sb. NSS, bodě 28. K tomu, zda jsou splněny podmínky řízení, přihlíží soud kdykoli za řízení, jak plyne z § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), použitého přiměřeně na základě § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Jednou z tzv. negativních procesních podmínek (či věcných podmínek řízení) je neexistence překážky *litispence* neboli překážky zahájeného řízení. V případě, že v téže věci bylo již dříve zahájeno řízení, které dosud nebylo pravomocně ukončeno, brání tato skutečnost vedení dalšího řízení (§ 83 o. s. ř., aplikovaný přiměřeně podle § 64 s. ř. s.). Jak vyplývá z § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nestanoví-li s. ř. s. jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže o téže věci již rozhodl (překážka věci rozhodnuté) nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá (překážka *litispence*, viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2004, č. j. 4 Azs 189/2004 - 49, č. 381/2004 Sb. NSS).

[8] Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho činnosti známo, že vedle nyní projednávaného návrhu na zrušení či vyslovení neplatnosti napadeného mimořádného opatření podala navrhovatelka proti stejnému mimořádnému opatření již dříve další návrhy.

[9] Pod sp. zn. 9 Ao 22/2021 NSS projednává návrh navrhovatelky ze dne 27. 9. 2021, jímž se domáhá zrušení, případně vyslovení neplatnosti, mimořádného opatření jako celku; eventuálně jeho čl. I bodu 16. Mimořádné opatření navrhovatelka považuje za diskriminační, protože nezohledňuje, že jí brání v podstoupení očkování proti nemoci COVID-19 její náboženské přesvědčení, jež jí ukládá se ze solidarity neočkovat, dokud nebudou očkováni všichni ostatní. Proto považuje mimořádné opatření za nepřiměřené.

[10] Pro úplnost NSS uvádí, že navrhovatelka podala následně další dva návrhy. Návrhem ze dne 25. 10. 2021 (sp. zn. 9 Ao 34/2021) se domáhá zrušení, případně vyslovení nezákonnosti, mimořádného opatření jako celku z důvodu, že je nezákonné a nepřiměřené, protože zvýhodňuje osoby, které podstoupily očkování nebo prodělaly onemocnění, proti osobám, které tyto podmínky nesplňují, ale existuje u nich jen velmi malá šance, že se nakazí a přispějí k zahlcení zdravotního systému z důvodu přirozené imunity. Návrhem ze dne 26. 10. 2021 (sp. zn. 9 Ao 35/2021) pak navrhla zrušení či vyslovení neplatnosti čl. I bodu 3 písm. b)

pokračování

napadeného mimořádného opatření, protože podle ní dostatečně nereaguje na rizika plynoucí z jiných infekčních onemocnění, než je COVID-19, a tím porušuje navrhovatelčino právo na zdraví. Teprve po nich podala nyní projednávaný návrh. Navrhovatelka tedy po podání prvního návrhu ze dne 27. 9. 2021 podala další tři návrhy v době, kdy dosud nebylo o prvním návrhu nijak rozhodnuto; nyní projednávaný návrh je až čtvrtým v pořadí.

[11] Aby mohl NSS posoudit, zda zakládá první návrh ze dne 27. 9. 2021 ve vztahu k nyní projednávanému (čtvrtému) návrhu překážku *litispendence*, musel se zabývat tím, zda byly předchozí návrhy podány „v téže věci“. Totožnost věci má dvojí rozměr: prvním je totožnost účastníků řízení, druhým je totožnost předmětu řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2006, č. j. 3 Ans 8/2005 - 52). Totožnost předmětu řízení je třeba v kontextu správního soudnictví interpretovat v závislosti na tom, o který druh řízení jde.

[12] Otázkou, jak vykládat „totožnost věci“ v řízení o přezkumu opatření obecné povahy, se NSS již zabýval. Rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, odmítl, že by se otázky přezkumu opatření obecné povahy mohly vyčerpat již podáním prvního bezvadného návrhu jediného navrhovatele, přestože v té době § 101d odst. 1 s. ř. s. neomezoval přezkum zákonnosti opatření obecné povahy na rozsah a důvody uplatněné v návrhu. V dané věci nebyla totožnost předmětu řízení dána, protože dříve podaný návrh napadal opatření obecné povahy v jiném rozsahu než později podaný návrh, a navíc každý z návrhů podal jiný navrhovatel.

[13] Na tyto závěry navázal NSS v rozsudku ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 - 103, č. 2396/2011 Sb. NSS, v němž posuzoval situaci, kdy tentýž navrhovatel (totožnost účastníků) opakovaně navrhoval zrušení téhož opatření obecné povahy, a to ve stejném rozsahu (tj. jako celek), přičemž uplatňoval ve značné míře shodná tvrzení. NSS, přezkoumávající návrh směřující proti stavební uzávěře podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí soudu, zdůraznil, že při přezkumu dřívějšího návrhu ještě nebylo možné uplatnit klíčovou námitku nepřiměřenosti zásahu do navrhovatelových práv v důsledku marného uplynutí času nezbytného ke zpracování územního plánu pro dotčené území, neboť šlo o faktor vyplývající z běhu času. Proto NSS dospěl k závěru, že totožnost předmětu řízení nebyla dána. V rozsudku ze dne 2. 6. 2021, č. j. 1 As 40/2021 - 32, pak NSS potvrdil, že se právní závěry rozšířeného senátu použijí i za právního stavu po novele § 101d s. ř. s., která zavedla vázanost soudu rozsahem návrhu a namítanými důvody. Ačkoli v tomto případě stěžovatelka uvedla ve druhém, incidenčním návrhu proti těmto opatření obecné povahy i některé nové doplňující námitky, její stěžejní argumentace byla stejná jako v prvním řízení o jeho abstraktním přezkumu, a šlo tedy o totožnost předmětu řízení. V rozsudku ze dne 7. 9. 2021, č. j. 9 As 185/2019 - 33, pak NSS řešil stav, kdy mohl stěžovatel uplatnit svůj jediný odlišný návrhový bod, uvedený až ve druhém návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, již ve svém prvním návrhu, přičemž oba návrhy bylo třeba posuzovat podle totožného skutkového a právního stavu, tj. ke dni vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s. v nyní účinném znění). Dospěl k závěru, že v takovém případě byla totožnost předmětu řízení dána již tím, že se navrhovatel v obou řízeních domáhal zrušení totožného opatření obecné povahy v totožném rozsahu. V bodě 18 dodal, že „[t]řebaže jsou návrhové body, které jsou nezbytnou náležitostí návrhu na zrušení opatření obecné povahy, pro vlastní průběh soudního přezkumu významné, není jejich prostřednictvím utvářen předmět řízení, pouze se jimi vymezují skutkové či právní otázky, na jejichž podkladě má soud přezkoumat zákonnost opatření obecné povahy (ve spojení s okolnostmi, k nimž musí soud přihlídnout i bez námitek).“

[14] V nyní posuzovaném případě navrhovatelka podala NSS v rámci zákonem stanovené lhůty pro podání návrhu (§ 13 odst. 2 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů) další návrh poté,

co předtím podala jiný návrh (sp. zn. 9 Ao 22/2021). O dřívějším návrhu v době vydání tohoto usnesení nebylo dosud meritorně rozhodnuto.

[15] Na první pohled je v řízení o dřívějším i nyní projednávaném návrhu dána totožnost účastníků obou řízení, což vyhovuje podmínkám vymezeným usnesením č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. V obou řízeních by byl NSS vázán stejným skutkovým a právním stavem, a nemohl by tak v pozdějším řízení přihlížet ke skutkovým novotám jako v rozsudku č. j. 4 Ao 3/2011 - 103. Dřívější návrh navrhoval zrušení mimořádného opatření jako celku, tzn. včetně čl. I bodu 16; pozdější návrh směřuje jen proti čl. I bodu 16, který však byl v prvním návrhu jednoznačně také zahrnut. Proto pozdější návrh směřuje proti mimořádnému opatření v rozsahu, ve kterém bylo mimořádné opatření napadeno již dřívějším návrhem. Pohledem právního názoru vysloveného v rozsudku č. j. 9 As 185/2019 - 33, který na tento případ dopadá, je proto nutné konstatovat, že navrhovatelka napadla totožné opatření obecné povahy v totožném rozsahu. To v daném případě postačuje pro závěr o totožném předmětu řízení.

[16] Skutkové a právní důvody, pro které nezákonnost této části mimořádného opatření napadá, se u obou návrhů i přes určitou „schematickou“ podobnost odlišují jak NSS rekapituloval výše, v prvním návrhu se navrhovatelka domáhá výjimky z podmínky očkování pro výhradu svědomí, v nyní projednávaném případě žádá o výjimku z povinnosti respektovat podmínky vymezené v čl. I bodě 16 mimořádného opatření pro své dříve vyslovené přání.

[17] Navrhovatelka mohla a měla veškeré své námitky proti mimořádnému opatření vtělit do svého prvního návrhu. Snaží-li se nyní podáváním nových návrhů zhojit to, že část svých námitek opomněla či je vymýšlí teprve dodatečně, v podstatě se tím snaží eliminovat dopady koncentrace řízení při přezkumu opatření obecné povahy (§ 101b odst. 2, věta druhá, s. ř. s.). Činí tak však nepřijatelným způsobem. Je totiž dána totožnost účastníků řízení i totožnost předmětu řízení, a proto věcnému projednání tohoto návrhu brání překážka *litispendence*. Je tedy namísto její návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

[18] Nejvyšší správní soud závěrem zdůrazňuje, že se pro překážku *litispendence* nezabýval splněním dalších podmínek řízení (zejm. aktivní procesní legitimací navrhovatelky) ani opodstatněností námitek navrhovatelky.

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož byl návrh odmítnut.

[20] Navrhovatelka zaplatila soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč, avšak návrh na zahájení řízení byl před prvním jednáním (vydáním rozhodnutí o věci samé) odmítnut. Soud proto rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku podle § 10 odst. 3 věty třetí ve vazbě na odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“). Uvedená částka bude navrhovatelce vrácena z účtu NSS k rukám jejího zástupce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

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

V Brně dne 10. prosince 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu