

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 opatření obecné povahy – mimořádného opatření 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 **s e o d m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelce **s e v r a c í** 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 25. 10. 2021 se navrhovatelka domáhá zrušení nebo vyslovení nezákonnosti mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření“). Tímto opatřením odpůrce stanovil řadu povinností v oblasti služeb a dalších rozličných aktivit. V některých případech pak podmínil přístup ke službám či aktivitám splněním podmínek čl. I bodu 16, jimiž jsou, zjednodušeně řečeno, negativní RT-PCR nebo rychlý antigenní test, laboratorně potvrzené prodělání onemocnění COVID-19 nebo očkování.

[2] Navrhovatelka není očkovaná, a proto je podstoupením testu podmíněna její návštěva bowlingu, tělocvičny, hřiště, bazénu, zoologické či botanické zahrady, zájmová činnost, návštěva kina a koncertu. Po novelizaci mimořádného opatření mimořádným opatřením odpůrce ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN, je již podstoupením testu podmíněna i každá návštěva restaurace. Navrhovatelka má však krevní skupinu 0 Rh+. Jak ukazují vědecké studie, z nichž v návrhu citovala, existuje vysoká

pravděpodobnost, že je proti nákaze virem SARS-CoV-2 zcela imunní, a proto je i malé riziko, že by mohla nemoc šířit, případně že by v případě onemocnění vyžadovala intenzivní péči, a tím přispívala k zátěži zdravotního systému. Odpůrce však v mimořádném opatření její přirozenou imunitu nijak nezohlednil. Navrhovatelka je tudíž diskriminována oproti lidem, kteří nemoc prodělali, i oproti lidem očkováným s jinou krevní skupinou. Těm je stanovena výjimka z povinnosti podstupovat testy. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) ze dne 2. 9. 2021, č. j. 9 Ao 13/2021 - 36, považuje postup, jímž odpůrce zvýhodnil očkované a lidi s prodělaným onemocněním, za svévolný. Měl se naopak řádně zabývat nejen situací osob očkováných, osob po prodělaném onemocnění, ale i osob s protilátkami (mezi něž ovšem navrhovatelka nepatří) a osob přirozeně imunních.

[3] Odpůrce ve vyjádření k návrhu připustil, že existují studie, podle nichž jsou lidé některých krevních skupin méně náchylní k infekci, vztah mezi krevní skupinou a klinickými výsledky, závažností onemocnění a úmrtností však zůstává nejasný. Odkázal i na konkrétní studie, které jakoukoli spojitost s krevní skupinou popírají nebo nepodporují, aby bylo hledisko krevní skupiny používáno jako třídící mechanismus. Za situace, kdy neexistuje shoda v odborné veřejnosti, nemohl odpůrce pochybit, pokud výjimku v bodě 16 nestanovil.

[4] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky řízení.

[5] 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.“).

[6] Jednou z tzv. negativních procesních podmínek (či věcných podmínek řízení) je neexistence překážky *litispendence* 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 *litispendence*, viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2004, č. j. 4 Azs 189/2004 - 49, č. 381/2004 Sb. NSS).

[7] 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 návrh.

[8] 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 považuje navrhovatelka za diskriminační, protože nezohledňuje, že jí brání v podstoupení očkování proti nemoci

pokračování

COVID-19 její náboženské přesvědčení, jež jí ukládá se ze solidarity neočkovat, dokud nebudou očkovaní všichni ostatní. Proto považuje mimořádné opatření za nepřiměřené.

[9] Pro úplnost NSS uvádí, že po nyní projednávaném návrhu navrhovatelka podala ještě další dva návrhy. Návrhem ze dne 26. 10. 2021 (sp. zn. 9 Ao 35/2021) navrhla zrušení či vyslovení neplatnosti čl. I bodu 3 písm. b) 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. Posledním návrhem ze dne 28. 10. 2021 (sp. zn. 9 Ao 38/2021) navrhovatelka navrhla zrušit čl. I bod 16 mimořádného opatření, neboť nepamatuje na výjimku pro osoby, které dříve vysloveným přáním prohlásí, že v případě onemocnění COVID-19 odmítají hospitalizaci. 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 druhý v pořadí.

[10] Aby mohl NSS posoudit, zda zakládá první návrh ze dne 27. 9. 2021 ve vztahu k nyní projednávanému (druhému) návrhu překážku *litispendence*, musel se zabývat tím, zda byly 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.

[11] 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.

[12] 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).“*

[13] 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.

[14] 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. Proto pozdější, nyní projednávaný 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.

[15] 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 zdůvodňuje nezákonnost absencí výjimky pro osoby s přirozenou imunitou proti nemoci COVID-19.

[16] 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 nepřipustným způsobem. Je totiž dána totožnost účastníků řízení i totožnost předmětu řízení, a proto věcnému projednání tohoto návrhu brání překážka *litispendence*. Je tedy namístě její návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

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

pokračování

[18] 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.

[19] 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