

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **V. Z.**
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

proti

žalovaným: **1. Vláda České republiky**
sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1
2. Ministerstvo zdravotnictví
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč bude žalobkyni vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení z účtu Městského soudu v Praze. Žalobkyně se vyzývá, aby ve lhůtě 7 dnů od doručení tohoto usnesení sdělila, jakým způsobem jí má být soudní poplatek vrácen.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se domáhá ochrany před nezákonným zásahem. Ten spatřuje, zjednodušeně řečeno, v tom, že stát nepřijal opatření k zabránění šíření viru spalniček. Po soudu požaduje, aby rozhodl, že tato nečinnost byla nezákonná.
2. Žalobkyně uvedla, že jako dítě byla očkovaná proti spalničkám, nicméně v dospělosti jí stát žádné další očkování nezajistil. Žalobkyně trpí autoimunitním onemocněním – lupénkou, a proto se obává, že by pro ni mohlo mít prodělání onemocnění nebezpečné následky. Stát dle žalobkyně nedostál své povinnosti zabránit šíření spalniček, které jsou infekčním onemocněním. Žalobkyně je tímto onemocněním přímo ohrožena na svém zdraví.
3. Žalobkyně citovala z veřejně dostupných informací ke spalničkám. Poukázala na to, že míra úmrtnosti je 1-3 osoby z 1 000 případů, přičemž nejvyšší je u dětí a jedinců s oslabenou imunitou. Upozornila též na to, že ve velmi vzácných případech může prodělání spalniček způsobit subakutní sklerotizující panencefalitidu, která je smrtelná a nevyléčitelná. Nejvyšší riziko fatálních komplikací je u dětí mladších 12 měsíců. Dále poukázala na to, že epidemie spalniček se v ČR, Evropě i světě často opakují. Světová zdravotnická organizace zrušila ČR status země, ve kterých byly spalničky vymýceny. Žalobkyně též poukázala na možné vyvanutí imunity, které je vedle nízké proočkovanosti dalším faktorem nárůstu vnímavých jedinců (tzn. jedinců bez protilátek). K vyvanutí dochází po určité době po očkování a je ovlivněno zdravotním stavem konkrétní osoby.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Dle informací od Státního zdravotního ústavu je mezi vakcinovanými osobami ve věkové skupině 35 – 39 let (tedy skupině, do níž spadá žalobkyně) 17 % osob s vyvanutou imunitou. Navíc i očkované osoby mohou šířit virus jako bezpříznakoví přenašeči. Stát povinné očkování neopakuje. Další očkování je dobrovolné a musí si ho hradit každý sám. Žalobkyně se obává, že u ní mohlo dojít k vyvanutí imunity.

4. Stát má pozitivní povinnost konat a chránit zdraví. Za účelem naplnění práva na ochranu zdraví musí přijmout adekvátní opatření. Žalobkyně má za to, že její právo na ochranu zdraví převažuje nad čímkoliv ostatním a lze přijmout jakákoliv opatření, aby její právo bylo zaručeno. Žalobkyně odkázala na zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, dle kterého může veřejná moc přijímat mimořádná opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku. Právě u spalniček hrozí vznik epidemie. Žalobkyně má za to, že stát měl přijmout následující opatření:
 - a) omezení mezilidských kontaktů na minimální možnou míru;
 - b) povinné nošení ochrany dýchacích cest;
 - c) dobrovolné očkování, přičemž prokázání očkování a současně titru (množství) protilátek (vzhledem k možné neúčinnosti očkování a asymptomatického šíření viru) bude podmínkou pro výkon povolání, účast na školní docházce, možnosti vykonávat jinou činnost než tu, která souvisí s obstaráním základních životních potřeb, zejména nákupu nezbytně nutných potravin;
 - d) podstoupení dobrovolného očkování může být nahrazeno prokázáním titru protilátek testem nikoliv starším než 5 dnů;
 - e) omezení pro cestování do a z republiky, neboť jak vyplývá z odborných dokumentů, právě cestování je jednou z cest, jak se virus spalniček šíří.

Skutečnost, že tak stát neučinil v souvislosti s prokázáním viru spalniček na území ČR, byl dle žalobkyně nezákonným zásahem.

5. Žalobkyně následně soudu zaslala vyjádření, jehož přílohou bylo vyjádření vlády v řízení před Evropským soudem pro lidská práva ve věci stížnosti č. 47621/13 a 5 dalších, *Vavříčka a ostatní*. Poukázala přitom na to, že vláda potvrdila její argumentaci, neboť ve vyjádření uvedla, že spalničky patří nadále k významným příčinám morbidity, a to v poslední době též v západní Evropě.
6. K výzvě soudu následně žalobkyně upřesnila, že se domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, a že opatření měla vydávat jak žalovaná 1. dle zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona, tak žalovaný 2. dle zákona o ochraně veřejného zdraví.
7. Soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení.
8. Dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
9. Ochranu před nezákonným zásahem poskytuje správní soud tehdy, je-li žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku

bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005-65, publ. č. 603/2005 Sb. NSS). Soudy přitom musí nejprve zkoumat splnění čtvrté podmínky, neboť neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu z 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS, a z 18. 12. 2019, čj. 6 As 167/2019-36, č. 3973/2020 Sb. NSS).

10. Žalobkyní vymezený zásah, nemůže být nezákonným zásahem.
11. Žalobkyně spatřuje zásah, zjednodušeně řečeno, v tom, že stát nepřijal v minulosti konkrétní opatření v boji proti spalničkám. Ta měl dle žalobkyně přijmout jednak v rámci krizového zákona, jednak v rámci zákona o ochraně veřejného zdraví.
12. Krizová opatření jsou jiným právním předpisem ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) a čl. 95 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (srov. např. usnesení Ústavního soudu z 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, z 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, a z 15. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 111/20, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4. 2. 2021, čj. 9 As 296/2020-69). Judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu je ustálená v závěru, že individuálním zásahem není obecné působení právních předpisů, proti kterému se proto nelze bránit prostřednictvím zásahové žaloby (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu z 20. 9. 2006, čj. 3 Aps 4/2005-63, a rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51, č. 4232/2021).
13. Správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Zásahová žaloba chrání proti aktům a úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 16. 11. 2020, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 20).
14. Vláda není při vydávání krizových opatření správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale ústavním orgánem (srov. již citovaný rozsudek čj. 9 As 264/2020-51, bod 71 a 72). Proti její nečinnosti při vydávání právních předpisů (ač *sui generis*) se nelze bránit zásahovou žalobou (srov. přiměřeně i závěry rozsudku Nejvyššího soudu z 30. 9. 2020, sp. zn. 25 Cdo 366/2020-109, v němž se soud zabýval civilní žalobou na uložení povinnosti ministerstvu připravit novelu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).
15. Nevystupuje-li vláda při vydávání krizových opatření jako správní orgán, nelze se proti jeho nečinnosti bránit před správními soudy. Soud nemá pravomoc „nutit“ vládu, aby vydala právní předpis s konkrétním obsahem, ani zkoumat a vyslovit, že nevydání právního předpisu bylo nezákonným zásahem. Opačný závěr by byl nepřipustnou ingerencí soudní moci do moci výkonné. Ve vztahu k žalované 1. se proto nejedná o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.
16. I ve vztahu k žalovanému 2. se žalobkyně domáhá vyslovení, že nevydání mimořádných opatření s konkrétním obsahem, bylo nezákonné. Opatření vydávaná dle zákona o ochraně veřejného zdraví jsou opatřeními obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS). Zásahovou žalobou se není možné bránit proti důsledkům opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 21. 5. 2020, čj. 5 As 138/2020-80, č. 4033/2020 Sb. NSS). Soud je přesvědčen, že nelze-li se zásahovou žalobou domáhat ochrany proti obecným

účinkům opatření obecné povahy, nelze se jí domáhat ani povinnosti orgánů veřejné moci tyto akty vydat, resp. vyslovení, že jejich nevydání bylo nezákonným zásahem.

17. Dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví *Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a mimořádná opatření k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních či z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení včetně uvolnění výrobků na trh nebo do oběhu.* Výčet možných mimořádných opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku je upraven v § 69 odst. 1 zákona o veřejném zdraví. Odst. 2 tohoto ustanovení pak stanoví, že příslušný orgán veřejného zdraví nařídí tato opatření *v nezbytně nutném rozsahu.*
18. Zákon o ochraně veřejného zdraví podrobně upravuje postupy předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění (Hlava III. tohoto zákona) a v rámci něj i postup při zjištění výskytu infekčního onemocnění (Díl 3. Hlavy III. tohoto zákona). Příslušné orgány ochrany veřejného zdraví jsou nadány pravomocí v případě epidemie či nebezpečí jejího vzniku přijmout mimořádná opatření v nezbytně nutném rozsahu. Pro posouzení nebezpečí vzniku epidemie i rozsahu, v němž vydají mimořádná opatření, jsou nadány odbornými znalostmi i příslušným personálním zázemím. Jedná se tedy o plnění úkolů výkonné moci. Úvahy ministerstva ohledně toho, zda existuje nebezpečí vzniku epidemie spalniček, jak je toto nebezpečí závažné a bezprostřední, v jakém rozsahu mají být případně přijata mimořádná opatření a s jakým přesným obsahem, nemůže nahrazovat soud v řízení o zásahové žalobě. Takovým postupem by opět nepřipustně zasahoval do činnosti orgánů moci výkonné.
19. Žalobkyně se domáhá vyslovení, že nevydání konkrétních mimořádných opatření bylo nezákonným zásahem. Tato nečinnost však nemůže být nezákonným zásahem. Mimořádná opatření nejsou zaměřena individuálně vůči žalobkyni. Naopak mají obecně vymezený okruh adresátů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, v němž soud vymezil materiální znaky opatření obecné povahy). Nejedná se proto o akt směřující konkrétně vůči žalobkyni, přičemž pouze takový druh aktů lze považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (srov. již citované usnesení čj. 7 Aps 3/2008-98).
20. Zdejší soud si je vědom, že Nejvyšší správní soud dovodil, že se zásahovou žalobou lze bránit proti nevydání akčního plánu dle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší (rozsudek z 29. 10. 2014, čj. 2 As 127/2014-32, č. 3180/2015 Sb. NSS). Soud je však přesvědčen, že z tohoto rozhodnutí neplyne zobecňující závěr, že zásahová žaloba je přípustná proti jakékoliv pasivitě správních orgánů při vydávání aktů.
21. Pro Nejvyšší správní soud byly v citovaném rozsudku zásadní specifické okolnosti posuzované věci: nečinnost správního orgánu byla zaměřena proti úzkému, resp. poměrně specifickému okruhu osob, správní orgán měl povinnost (nikoliv pouze možnost) akční plán přijmout, přičemž tato povinnost vycházela z evropského práva (čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší), což vedlo Nejvyšší správní soud k závěru, že individualizace zásahu do práv dotčených osob musí být v případě povinnosti zavést akční plány ochrany ovzduší posuzována širěji.

22. Takto specifická situace v případě žalobkyně není. Žalobkyně se nenachází v nijak specifické situaci, která by její vztah k nevydání mimořádných opatření činil bližším než u ostatních lidí. Tvzení o tom, že má lupénku, žádný specifický úzký vztah nezakládá. Jak soud zároveň vyložil výše, nemají v případě mimořádných opatření dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví příslušné orgány povinnost opatření vydat. Je naopak na jejich úvaze, zda vůbec mimořádná opatření vydají, případně která a s jakým obsahem. Závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem ve zcela specifické situaci týkající se akčního plánu nejsou proto na posuzovanou věc přenositelné.
23. Ani ve vztahu k žalovanému 2. se proto nejedná o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.
24. Vzhledem k tomu, že žalobou vymezený zásah nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. a násl., soud odmítl výrokem I. žalobu v celém rozsahu, a to postupem dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., dle kterého *soud usnesením odmítne návrh, jestliže nejsou splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný*.
25. Výrokem II. rozhodl soud o nákladech řízení tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, a to postupem dle § 60 odst. 3 s. ř. s., neboť žalobu odmítl.
26. Výrokem III. soud rozhodl o vrácení soudního poplatku, který žalobci zaplatili, postupem dle § 10 odst. 3 poslední věta zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 16. listopadu 2021

JUDr. Hana Veberová v. r.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

předsedkyně senátu