



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

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

proti

žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se domáhá ochrany před nezákonným zásahem, který spatřuje, zjednodušeně řečeno, v tom, že stát nepřijal konkrétní opatření k zabránění šíření viru spalniček. Žalobu nejprve směřovala proti dvěma žalovaným – Ministerstvu zdravotnictví a vládě České republiky.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

2. Zdejší soud žalobu odmítl usnesením ze 16. 11. 2021, čj. 11 A 16/2021-54, neboť dospěl k závěru, že tvrzená nečinnost nemůže být zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) rozsudkem z 22. 3. 2023, čj. 2 As 320/2021-47, usnesení zdejšího soudu zrušil ve vztahu k Ministerstvu zdravotnictví a v tomto rozsahu věc vrátil soudu k dalšímu řízení. Ve vztahu k vládě České republiky NSS žalobkyninu kasační stížnost zamítl.
3. Soud tudíž nyní projednává žalobu již pouze ve vztahu k ministerstvu.

II. Žalobní argumentace

4. Žalobkyně uvedla, že jako dítě byla očkována 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.
5. Žalobkyně citovala z veřejně dostupných informací ke spalničkám. Poukázala na to, že míra úmrtnosti je 1 až 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, v níž 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. 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 očkové 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.
6. Žalovaný 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 žalovaný měl nejpozději v srpnu 2019 přijmout všechna myslitelná opatření, a to zejména:
 - 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.

7. Skutečnost, že tak stát neučinil v souvislosti s prokázáním viru spalniček na území ČR, je dle žalobkyně nezákonným zásahem, který nadále trvá. Proto navrhl, aby soud určil, že nepřijetí opatření bylo nezákonným zásahem, a zakázal žalovanému pokračovat v zásahu do žalobkyniných práv.
8. Žalobkyně následně soudu zaslala doplnění, 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. V dalších doplněních předložila podklady pro svá žalobní tvrzení a upozornila na to, že v tomto roce znepokojivě narůstá dětská mortalita. Žalovaný by proto měl dobře vysvětlit, proč nepřistoupil k žádným opatřením na ochranu dětí.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasí a navrhl, aby ji soud odmítl.
10. Ztotožnil se s argumentací zdejšího soudu v usnesení čj. 11 A 16/2021-54, kterou citoval. Má za to, že žaloba je svojí povahou spíše *actio popularis* a žalobkyně není tvrzenou nečinností přímo zasažena, ani zkrácena na svých právech. Žalovaný postupoval v souladu se zákonem, neboť dospěl k závěru, že rizika spojená s možností šíření spalniček nejsou tak velká, aby ospravedlnily zásahy do práv osob za účelem bránění šíření této nemoci.
11. Žalovaný uvedl, že má za to, že se zásahovou žalobou nelze domáhat vydání mimořádného opatření, resp. vyslovení toho, že jeho nevydání bylo nezákonné. V opačném případě by soud nahrazoval úvahy žalovaného, který je vrcholným orgánem ochrany veřejného zdraví.

IV. Ústní jednání

12. Ve věci se konalo ústní jednání v souladu s § 49 s. ř. s.
13. Žalobkyně i její zástupce se z jednání omluvili a souhlasili s jednáním v jejich nepřítomnosti. Soud proto jednal bez jejich účasti dle § 49 odst. 3 s. ř. s.
14. Žalovaný setrval na své argumentaci. Má za to, že soud žalobu správně odmítl a navrhl, aby ji opět odmítl, neboť žalobkynin namítaný zásah nemůže být zásahem dle § 82 s. ř. s.
15. Na jednání soud provedl k důkazu dle § 77 odst. 1 s. ř. s. listiny, které žalobkyně předložila, a zjistil z nich následující skutečnosti.
16. Z *prezentace k Evropskému týdnu očkování 2023* plyne, že spalničky jsou vysoce nakažlivé a závažné onemocnění a znovu se objevují v evropském regionu WHO. Jeden nemocný může nakazit 12 až 18 osob.
17. Z *informačního listu o spalničkách na Evropském informačním portálu o očkování* plyne, že spalničky jsou vysoce nakažlivé, snadno se šíří a lze se jimi nakazit v jakémkoliv věku.
18. Z článku *Spalničky nezmizely* z 6. 2. 2023 plyne, že celosvětově klesá proočkovanost populace. První dávku vakcíny dostalo 81 % dětí, druhou pouze 71 % dětí. Pro dosažení kolektivní imunity je třeba, aby oběma dávkami bylo naočkováno 95 % populace.
19. Z článku z 23. 11. 2022 na webu *Deníku N* plyne, že WHO varuje před hrozícím celosvětovým rozšířením spalniček. WHO od začátku roku 2022 zaznamenala nárůst

velkých místních epidemií a největší obavy panují o části subsaharské Afriky. V ČR se spalničky vyskytují velmi zřídka. V roce 2020 zaznamenali zdravotníci jen čtyři případy.

20. Ze *zprávy Státního zdravotního ústavu „Spalničky – význam onemocnění a aktuální situace v Evropě“* plyne, že spalničky jsou onemocněním, která může být celosvětově eradikována mimo jiné proto, že jsou k dispozici spolehlivé diagnostické testy a je dostupná vysoce účinná a bezpečná vakcína. V Evropě funguje Regionální verifikační komise WHO (EVC) a národní verifikační komise (NVC). RVC vyhodnocuje stav eliminace spalniček na základě informací o situaci v jednotlivých státech poskytovaných národními verifikačními komisemi. Ty mají za úkol podporovat a dokumentovat aktivity vedoucí k eliminaci spalniček a informovat RVC o stavu eliminace na území daného státu. Spalničky jsou nemocí, která podléhá pravidelnému hlášení každého jednotlivého případu do evropského systému TESSy, a to každý měsíc do 25. dne daného měsíce. V ČR nebylo 95% hranice proočkovanosti dvěma dávkami dosaženo poprvé v roce 2015. Mezi jednotlivými regiony ČR existují významné rozdíly v proočkovanosti.
21. Z *Communicable Disease Threats Report, Week 10, 5-11 March 2023*, plyne, že v lednu 2023 nahlásilo šest členských států Evropské agentury pro životní prostředí (EEA) devět případů spalniček do informačního systému TESSy, který provozuje Evropské centrum pro kontrolu nemocí (ECDC). ČR mezi těmito státy nebyla. Aktivita spalniček zůstává na nízké úrovni. V březnu 2023 nahlásilo šest členských států EEA 44 nových podezření či potvrzených případů spalniček. ČR mezi těmito státy opět nebyla. ECDC ve zprávě upozornila, že snížení počtu případů spalniček po březnu 2020 neodpovídá dosavadním vzorcům a může souviset s nedostatečným reportováním ze strany členských států v důsledku covidové pandemie a zároveň z protikovidovými opatřeními. ECDC zdůraznila, že aktivní monitorování případů spalniček a vysoká proočkovanost jsou základem pro řádnou odpověď na případný nárůst počtu nákaz spalničkami.
22. Ze *stanoviska vlády z 26. 2. 2016 na čl. 37* plyne, že vláda ČR v řízení před ESLP ve věci *Vavříčka a ostatní proti ČR*, stížnost č. 47621/13 a 5 dalších, uvedla, že spalničky jsou významné virové onemocnění. Za posledních deset let byly v ČR zaznamenány pouze jednotky, maximálně desítky případů spalniček. V roce 2014 se v Ústeckém kraji vyskytla lokální epidemie spalniček. Úmrtí na spalničky nebylo v ČR zaznamenáno od roku 1980.
23. Z *článku Spalničky na webu Národního zdravotnického informačního portálu* plyne, že před zahájením pravidelného očkování v roce 1969 bylo v ČR hlášeno průměrně 50 000 případů spalniček. V posledních letech narůstají případy, které souvisí s importem onemocnění z jiného území.
24. Z *článku z 29. 8. 2019 na webu iRozhlas* plyne, že WHO zrušila ČR status země, v níž byly vymýceny spalničky. V roce 2019 onemocnělo v ČR spalničkami za prvních sedm měsíců 579 lidí, přičemž v roce 2018 jich bylo pouze 203 za celý rok. Předseda České vakcinologické společnosti Roman Prymula k tomu uvedl, že v ČR není úplně příznivá epidemiologická situace a onemocnění se nedaří kontrolovat.
25. Z *článku z 19. 12. 2022 na webu unicef.org* plyne, že ČR zahájila kampaň na podporu očkování proti spalničkám zacílenou na ukrajinské uprchlíky. UNICEF podporuje české Ministerstvo zdravotnictví v této kampani. V rámci ní byla zřízena webová stránka s informacemi o očkování a také telefonická linka v ukrajinském jazyce.

26. Z článku „*Fatální komplikace spalniček jsou častější, než se doposud myslelo. Očkování je zcela na místě*“ na webu *Zdravotnického deníku* plyne, že u dětí, které mají spalničky, se může objevit subakutní sklerotizující panencefalitida, jež představuje závažnou komplikaci, která může vést až k úmrtí dítěte. Článek informuje o nové americké studii, která zjistila, že tato komplikace může objevit častěji, než se doposud myslelo, a to u dětí, které prodělaly spalničky a nebyly očkovány.
27. Z článku „*Svět čelí obrovské epidemii spalniček. Odmítání očkování je pro veřejné zdraví časovanou bombou*“ na webu *Zdravotnického deníku* plyne, že během prvních tří měsíců roku 2019 vzrostl celosvětově počet případů spalniček o 300 procent oproti stejnému období roku 2018. V ČR bylo v prvním čtvrtletí roku 2019 potvrzeno 424 případů. ČR navíc již řadu let nedosahuje potřebné 95% proočkovanosti.
28. Z článku „*Rizika onemocnění spalničkami a možnosti prevence*“ z 8. 4. 2019 na webu *Ministerstva zdravotnictví* plyne, že spalničky jsou vysoce nakažlivým infekčním onemocněním. Vývoj situace v ČR odpovídá vývoji v Evropě. V roce 2018 bylo hlášeno 45 importovaných onemocnění, z čehož 32 byl importováno z Ukrajiny. S ohledem na strukturu onemocnění nařídil ministr očkování proti spalničkám u zdravotníků na vybraných odděleních jako jsou například urgentní příjmy. Ke stejnému kroku vyzval prostřednictvím hejtmánů i krajské nemocnice. V článku jsou dále uvedeny možné strategie v případě rostoucího počtu případů onemocnění spalničkami, a sice i) očkování zdravotnických pracovníků a dalších vybraných exponovaných osob bez kontroly protilátek, ii) očkování rizikových profesních skupiny, iii) očkování osob z výše uvedených skupin po provedení testování protektivních hladin protilátek a iv) testování protilátek v ohnisku nákazy.
29. Soud neprovedl důkaz *statistikou o nárůstu dětské mortality*. Jím žalobkyně navrhla prokázat své tvrzení, že by měl žalovaný přistoupit k vydání opatření na ochranu dětí. Žalobkyně není dítě a v zásahové žalobě se může bránit pouze proti zásahu, který byl namířen proti ní, nebo v jeho důsledku bylo proti ní zasaženo, a který ji zkracuje na jejích právech. Zásahová žaloba neslouží k ochraně práv třetích osob (srov. rozsudek NSS z 9. 1. 2013, čj. 1 Aps 10/2012-20). Žalobkynino tvrzení a důkaz tak směřoval k otázce, která pro posouzení věci není relevantní.
30. Soud dále neprovedl důkaz *diplomovou prací Analýza výskytu spalniček v Česku: časové a prostorové souvislosti*. Dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s. má žaloba proti rozhodnutí obsahovat, *jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést*. Žalobce tuto svoji povinnost splní, pokud konkrétní důkazní návrh spojí s konkrétním žalobním tvrzením. To žalobkyně neučinila; z žaloby ani dalších žalobkyniných podání totiž není zřejmé, k jakému konkrétnímu tvrzení tento důkaz navrhla. Takový důkazní návrh není řádný (srov. obdobně Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace*. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 71). Nemůže-li soud domýšlet žalobní argumentaci či vybírat z reality skutečnosti, které žalobu podporují (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS z 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32), nemůže ani domýšlet, k jakým žalobním tvrzením se stostránková diplomová práce hodí.

V. Posouzení věci soudem

31. Žalobkyně se domáhá ochrany před nezákonným zásahem. Dle § 82 s. ř. s. se *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.

32. Žalobkyně považuje za nezákonný zásah to, že žalovaný nepřijal konkrétní mimořádná opatření. Domáhá se vyslovení, že takový postup je nezákonný, a uložení zákazu pokračovat v porušování žalobkyniných práv. Jde tedy o kombinaci petitu deklaratorního a zápůččího. Taková kombinace je možná [srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) z 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves*, bod 108].
33. Soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení a poté důvodností žaloby.

V.A Podmínky řízení

34. 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 NSS ze 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, nověji např. rozsudek NSS z 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-46, č. 3631/2017 Sb. NSS, bod 13).
35. Soud přitom musí nejprve zkoumat, zda žalobce myslitelně tvrdí existenci všech podmínek, které konstituují nezákonný zásah, neboť neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby (srov. rozsudky NSS 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). Soud proto má zkoumat mj. též to, zda žalobce myslitelně tvrdí, že byl přímo dotčen na svých právech (srov. např. nedávný rozsudek NSS z 26. 5. 2023, čj. 3 As 325/2022-75, bod 15).
36. Žalobkyně spatřuje zásah v nečinnosti žalovaného – dle žalobkyně měl vydat konkrétní mimořádná opatření v reakci na hrozící epidemii spalniček. Nečinnost správního orgánu může představovat nezákonný zásah (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 20). Zároveň však ne jakákoliv forma nečinnosti správního orgánu automaticky představuje zásah, proti němuž se lze bránit zásahovou žalobou dle § 82 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze 17. 5. 2023, čj. 9 As 95/2023-26, bod 11).
37. Opatření vydávaná dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, jsou opatřeními obecné povahy (srov. rozsudek NSS z 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS). NSS již v několika výjimečných případech dospěl k závěru, že nevydání opatření obecné povahy může představovat nezákonný zásah. V rozsudku z 29. 10. 2014, čj. 2 As 127/2014-32, č. 3180/2015 Sb. NSS, dovodil, že zásahem může být nevydání akčního plánu dle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. V rozsudku z 21. 6. 2018, čj. 2 As 132/2016-86, posuzoval jako zásah nevydání regulačního plánu a v rozsudku ze 4. 1. 2018, čj. 10 As 322/2016-58, neaktualizaci územního plánu. Ve všech těchto případech měl správní orgán povinnost jednat a jeho nekonání mohlo představovat nezákonný zásah.
38. NSS ve svém zrušujícím rozsudku čj. 2 As 320/2021-47, uzavřel, že i u nyní posuzované nečinnosti žalovaného existuje minimálně rozumná pochybnost o tom, zda jde o nezákonný zásah (bod 9 rozsudku). NSS též uložil zdejšímu soudu, aby existenci přípustitelného tvrzení

o přímosti zásahu vůči žalobkyni a dotčení jejích práv nehodnotil při posuzování přijatelnosti žaloby, ale až v rámci meritorního posouzení (bod 7 rozsudku). Těmito závěry je zdejší soud vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v návaznosti na ně proto uzavírá, že namítaný zásah může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., 4. podmínka výše uvedeného testu je splněna a žaloba je přijatelná.

39. Dle § 85 s. ř. s. je zásahová žaloba *nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*. V posuzované věci se žalobkyně nedomáhá vydání pouze deklaratorního výroku, ale též výroku zápůřčího. Žalobkyně však nemá k dispozici žádný prostředek, který by mohla pro svou ochranu využít. Žaloba je proto přípustná.
40. Žaloba je rovněž včasná. Dle § 84 odst. 1 *žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo*. V posuzované věci se jedná o trvající zásah, neboť dle žalobkyně nečinnost žalovaného při vydání mimořádných opatření nadále trvá. U trvajících zásahů počíná lhůta pro podání žaloby běžet po dobu trvání zásahu každý den znovu (srov. nálezy Ústavního soudu z 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, *EUROVIA*, a rozsudek NSS z 31. 7. 2019, čj. 10 As 255/2017-101, č. 3923/2019 Sb. NSS). Žalobkyni proto nemohla lhůta pro podání žaloby uběhnout.

V.B Důvodnost žaloby

41. Soud se dále zabýval samotnou důvodností žaloby, přičemž dospěl k závěru, že důvodná není. Žalobou napadený zásah totiž přímo nezkrátil žalobkyni na jejích právech, nebyl nezákonný a nebyl zaměřen přímo proti žalobkyni.
42. Zásahovou žalobou se nelze bránit proti úkonům, které nejsou dostatečně individualizovány a které působí obecně ve vztahu ke komukoliv (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 700, bod 10). Takové úkony totiž nezkracují *přímo* žalobcova práva a nejsou namířeny *přímo* proti němu. Jak uzavřel NSS v rozsudku ze 14. 12. 2011, čj. 6 Aps 2/2011-197: „*pokud však určitá forma činnosti orgánu veřejné moci směřuje vůči všem osobám (a zasahuje tak do jejich právní sféry, včetně sféry stěžovatele), vůči nimž takováto entita vystupuje vrchnostensky coby nositel veřejné moci, nelze hovořit o tom, že tato činnost byla zaměřena přímo proti stěžovateli coby konkrétní osobě, nebo že bylo v důsledku tohoto aktu vůči stěžovateli přímo zasaženo*“.
43. Mimořádná opatření, jejichž vydání se žalobkyně domáhá, nejsou zaměřena individuálně vůči ní. Naopak – platila by na území celé České republiky a jako opatření obecné povahy mají obecně vymezený okruh adresátů (srov. rozsudek NSS 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 tedy o akt směřující konkrétně vůči žalobkyni, tudíž ani jeho nevydání nemůže směřovat přímo proti žalobkyni. Není proto splněna podmínka první ani pátá výše uvedeného testu.
44. V případech, v nichž judikatura dovodila, že nevydání opatření obecné povahy bylo nezákonným zásahem, šlo vždy o opatření na určitých úzeji vymezených území, která se též úzeji týkala i samotných žalobců. V rozsudku čj. 2 As 132/2016-86 šlo o situaci, kdy Město Roztoky nepřijalo pro žalobkyniny pozemky v lokalitě Dubečnice regulační plán, ani nezrušilo nezákonnou stavební uzávěru, která byla na žalobkyniných pozemcích nepřiměřeně dlouho. V důsledku této pasivity nemohla žalobkyně na pozemcích postavit

rodinné a bytové domy v souladu s územním plánem. V rozsudku čj. 2 As 127/2014-32 NSS zdůraznil, že akční plán, v jehož nevydání spatřovali žalobci nezákonný zásah, má základ v evropském právu. Z něj vyplývá, že osoby, jejichž zdraví je nedodržením opatření požadovaných směrnicemi (mj. akčního plánu) ohroženo, se mohou dovolávat kogentních pravidel obsažených ve směrniciích a požadovat, aby byl vypracován akční plán. Právě tato specifická vedla NSS k tomu, že uzavřel, že nečinnost krajského úřadu byla zaměřena přímo proti žalobcům a jejich právům: *„zásah do práv dotčených osob tedy musí být v případě povinnosti zavést akční plány ochrany ovzduší posuzována širěji a vnitrostátní procesní normy vyloženy způsobem, který odpovídá citovaným závěrům Soudního dvora“* (bod 19 citovaného rozsudku; důraz doplněn).

45. Nyní posuzovaná věc těmto případům podobná není. Žalobkyně požaduje vydání konkrétních opatření s účinností pro celou Českou republiku a pro všechny osoby v České republice. Svoji specifickou dovozuje ze skutečnosti, že trpí autoimunitním onemocněním, nicméně toto své tvrzení nijak neprokázala. I pokud by tomu tak bylo, je soud přesvědčen, že nevydání mimořádných opatření by nebylo zaměřeno přímo proti žalobkyni, ani ji přímo nezkracovalo na právech.
46. V tomto ohledu se žalobkynina situace podobá spíše té, kterou NSS posuzoval v rozsudku čj. 10 As 322/2016-58. Zde dovedl, že obec Omice porušila § 5 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť neaktualizovala územní plán tak, aby byl v souladu se skutečností. I přesto však nebylo možné zásahové žalobě vyhovět, neboť nečinnost obce nebyla namířena přímo proti stěžovateli a nezasáhla do jejích práv.
47. Soud uzavírá, že není splněna první a pátá podmínka shora uvedeného testu.
48. Namítaný zásah ani nezkracuje žalobkyni na jejích právech.
49. Pro posouzení, zda nevydání konkrétních mimořádných opatření v boji proti spalničkám může zkracovat žalobkynina práva, jsou návodné závěry, které NSS přijal ve věci *Žaves*. V ní dospěl k závěru, že k tomu, aby objektivně protizákonná nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci přímo zasáhla do práva určité osoby je třeba, aby v důsledku nečinnosti nebyla poskytnuta ochrana subjektivnímu veřejnému hmotnému právu této osoby. Žaloba nemůže sloužit k ochraně práv jiných osob nebo ochraně veřejného zájmu (bod 81 až 83 rozsudku *Žaves*). Svůj závěr podpořil NSS též komparativním argumentem s nizozemskou judikaturou, která umožňuje fyzickým i právnickým osobám požádat o konání správního orgánu. Tyto osoby však musí mít osobní zájem na rozhodnutí ve věci. Osoba, která se ve svém zájmu neodlišuje od neurčitého počtu jiných osob takový specifický zájem nemá (bod 78 rozsudku *Žaves*).
50. Žalobkyně žádné takové specifické dotčení na svých veřejných právech netvrdí a její vztah k tvrzené nečinnosti se neliší od vztahu v zásadě všech dospělých fyzických osob v ČR. Žalobní argumentace se v tomto ohledu opírá o žalobkynino právo na ochranu zdraví a života, které dle ní *„převažuje nad čímkoli ostatním“*. Právo na ochranu zdraví a života je veřejným subjektivním právem a žalobkyni náleží. Nicméně soud opět zdůrazňuje, že žalobkyně nebrojí proti tomu, že by žalovaný byl zcela nečinný a její právo na ochranu zdraví a života vůbec nechránil. Žalobkyně se domáhá přijetí zcela konkrétních a obsahem velmi přísných mimořádných opatření. Z její žalobní argumentace (natož z provedeného dokazování) však nijak neplyne, že by bylo nutné přijmout právě tato opatření a že jejich nepřijetí se jakkoliv specifickým způsobem dotýká právě žalobkyně a jejího práva na

ochranu zdraví a života. Není proto splněna ani druhá podmínka nutná pro vyhovění zásahové žalobě.

51. Soud má též za to, že není splněna ani podmínka třetí – nezákonnost napadeného zásahu.
52. Soud považuje znovu za nezbytné zdůraznit, že žalobkyně netvrdí, že by žalovaný nedělal vůči spalničkám vůbec nic. Žalobou se domáhá, aby žalovaný přijal zcela konkrétní opatření v reakci na (hrozící) epidemii spalniček. I v tom spočívá významná odlišnost oproti případům, v nichž NSS dovodil, že nečinnost při vydání opatření obecné povahy může být nezákonným zásahem (viz výše bod 37). V těchto případech též NSS zdůraznil, že o nezákonný zásah může jít proto, že žalovaný měl *povinnost* konat (srov. například bod 12 rozsudku č. 2 As 127/2014-32: „i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky“). Pokud žalobkyně tvrdí, že žalovaný má povinnost konat proti hrozící (či probíhající) epidemii spalniček, mívá se tato argumentace s tím, co žalobou požaduje. Aby byla úspěšná, musel by žalovaný mít povinnost přijmout ta konkrétní mimořádná opatření, v jejichž nepřijetí žalobkyně spatřuje nezákonný zásah.
53. Mimořádná opatření, jejichž vydání se žalobkyně domáhá, jsou přitom pouze jedním ze způsobů, jak může veřejná moc reagovat na hrozící či probíhající epidemii. 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). Výčet možných mimořádných opatření je uveden v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, přičemž odst. 2 tohoto ustanovení stanoví, že mají být nařizována *v nezbytně nutném rozsahu*. Žalovaný je dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví příslušný vydávat mimořádná opatření tehdy, pokud mají být mimořádná opatření *provedena celostátně nebo na území několika krajů*. V ostatních případech je příslušným orgánem pro vydání mimořádného opatření krajský hygienická stanice dle § 82 odst. 2 písm. m) uvedeného zákona.
54. Z provedení dokazování vyplynulo, že od roku 2015 se nedaří ČR dosáhnout 95% proočkovanosti a že kolem roku 2019 se počet případů spalniček dramaticky zvýšil. Z důkazů však také plyne, že proti spalničkám existuje účinná očkovací látka, pro sledování jejich výskytu v Evropě je zaveden robustní monitorovací systém TESSy v rámci, kterého se evidují všechny zjištěné případy spalniček a o zjištěných výsledcích vychází pravidelné zprávy ECDC. Žalovaný ohledně situace nezůstává nečinný. Z důkazů předložených žalobkyní plyne, že existuje plán možné strategie při zvýšení počtu onemocnění spalničkami či vypuknutí epidemie a že žalovaný např. zahájil kampaň namířenou cíleně na ukrajinské uprchlíky, mezi nimiž je menší proočkovanost proti spalničkám.
55. Žalobkyně na tyto aktivity žalovaného nijak nereaguje, ani nepopisuje, proč by měly být nedostatečné. Z ničeho tak nevyplývá, že by aktivita žalovaného byla nedostatečná, natož nezákonná. Z žalobních tvrzení a provedených důkazů ani neplyne, že by spalničková situace v ČR byla od srpna 2019 tak dramatická, že by žalovaný byl povinen přijmout jakákoliv mimořádná opatření, natož opatření požadovaná žalobkyní.
56. Není proto splněna ani třetí podmínka shora uvedeného testu, neboť namítaný zásah není nezákonný.

VI. Závěr a náklady řízení

57. Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Namítaný zásah není namířen přímo proti žalobkyni, nezasahuje přímo do jejích práv a není nezákonný. Z těchto důvodů soud žalobu výrokem I. zamítl postupem dle § 87 odst. 3 s. ř. s.
58. O nákladech řízení soud rozhodl výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný byl ve věci plně úspěšný, avšak nevznikly mu žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 11. července 2023

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu