



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Martina Bobáka a Jana Kratochvíla ve věci

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

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá vydání rozsudku, kterým by soud konstatoval, že „zásah žalovaného spočívající v nečinnosti při přijímání dostatečných opatření z důvodu ohrožení zdraví žalobkyně v souvislosti s prokázáním zvýšeného výskytu onemocnění černého kašle nejpozději od 12. března 2024 byl nezákonný.“ Žalobkyně zároveň požaduje, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v tomto zásahu do práv žalobkyně.
2. Správní spis nebyl ze strany žalovaného veden.

II. Obsah žaloby

3. Žalobkyně tvrdí, že je z mládí očkovaná proti černému kašli. Z důvodu dalších zdravotních komplikací a jejího věku má však obavu, že by prodělání této infekce mohlo mít pro ni nebezpečné následky.
4. Žalobkyně se dovolává různých opatření přijatých proti šíření koronaviru, která měla dle odborníků i judikatury pozitivní dopad na omezení šíření viru. Žalobkyně nevidí žádný důvod, aby podobná opatření (jako kupř. omezení konzumace nápojů na veřejnosti, omezování počtu lidí přítomných v nákupních centrech, stanovení počtu lidí u stolu v restauracích, nařízení umístění dezinfekce u vstupu do obchodu a další efektivní opatření) nebyla opět zavedena. Žalobkyně odkazuje k § 2 odst. 1 až 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Stát nesplnil a neplní povinnost zabránit šíření infekčního onemocnění – černého kašle, což dokládá narůstající epidemie tohoto onemocnění. Nečinnost žalovaného žalobkyni ohrožuje na jejím zdraví a životě. Ohrožení žalobkyně je intenzivnější než v případě dřívějšího šíření nemoci spalniček, u něhož také napadala nečinnost žalovaného.
5. Žalobkyně rekapituluje rizika spojená s nemocí černého kašle a způsob šíření této nemoci. V této souvislosti a s odkazem na statistiky upozorňuje, že anti-covidová opatření měla efekt i na šíření černého kašle. Žalobkyně poukazuje na zhoršující se epidemiologickou situaci a poukazuje na výzvu Hygienické stanice hl. m. Prahy přijmout opatření, která zabrání šíření epidemie černého kašle. Žalovaný prokázané nebezpečí černého kašle zcela bagatelizuje a chybně nepřijímá žádná opatření.
6. Žalobkyně uvádí, že dle náleзовé judikatury Ústavního soudu ochrana veřejného zdraví převažuje i nad ochranou domovní svobody. Je tedy zjevné, že právo žalobkyně na ochranu zdraví a života převažuje nad čímkoli ostatním a lze přijmout jakákoli opatření, aby toto právo bylo zaručeno. To ostatně vyplývá z přístupu soudů k řešení nezákonnosti a dokonce protiústavnosti koronavirových opatření. Žalobkyně se dovolává § 45 odst. 1 a § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. Žalovaný má k dispozici celou řadu opatření, které mohou omezit šíření onemocnění černého kašle v populaci. Dle žalobkyně je naprosto logické, že budou zavedena opatření podobná koronavirovým, ne-li tvrdší, neboť ohroženou skupinou jsou především novorozenci. Pokud žalovaný tato opatření dosud nezavedl, jde o nečinnost, která žalobkyni ohrožuje na životě a zdraví. S odkazem na nízké počty nakažených nemocí černého kašle během pandemie nemoci Covid-19 žalobkyně opakuje, že je zřejmé, jak moc přínosná a společensky odpovědná byla koronavirová opatření vydávaná za vlády Andreje Babiše (z hlediska zamezení šíření nemoci černého kašle).
7. V podání ze dne 21. 3. 2024 žalobkyně zopakovala, že nečinností žalovaného je ohrožena na životě. Poukázala na první úmrtí spojené s nemocí černého kašle. Žalobkyně namítla, že žalovaný je nečinný z důvodu politických tlaků.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na řízení sp. zn. 11 A 16/2021 týkající se téže žalobkyně, v němž byly také řešeno nepřijetí opatření proti šíření infekčního onemocnění. Žalovaný je toho názoru, že vůči žalobkyni nejde vůbec o zásah ve smyslu soudního řádu správního. Žalovaný uvádí, že jeho úvahy ohledně toho, zda existuje nebezpečí vzniku epidemie, jak je toto nebezpečí závažné a bezprostřední, jaký má být rozsah a obsah opatření apod., nemůže nahrazovat soud v řízení o tzv. zásahové žalobě. Soud nemůže suplovat roli žalovaného.
9. Žalovaný dále míní, že žalobkyně nemohla být zkrácena přímo na svých právech a tvrzený zásah nemohl mířit přímo na žalobkyni. Žalobkyně podala fakticky *actio popularis*. Žalovaný neshledává ve svém postupu žádnou nezákonnost. Žalovaný dbá svých povinností, které mu ukládá zákon o ochraně veřejného zdraví. Žalovaný neporušil žádnou svoji povinnost něco činit.
10. Žalovaný je toho názoru, že nelze srovnávat epidemiologickou situaci při šíření onemocnění COVID-19 či jakéhokoli jiného onemocnění se situací při šíření onemocnění černým kašlem. Černý kašel je onemocnění známé již velmi dlouho. Podstatnou roli hraje také míra proočkovanosti populace, která je v případě černého kašle vysoká. Roli hraje také množství zemřelých na konkrétní onemocnění a původ onemocnění (virové versus bakteriální). Počty nakažených černým kašlem ani zdaleka nedosahují počtu nakažených virem SARS-CoV-2, a je zde velmi nízké riziko nezbytnosti hospitalizace nemocného. Zároveň počty onemocnění černého kašle v jednotlivých krajích jsou velmi rozdílné a není tedy na místě přijímat plošná opatření. Žalovaný se snaží zajistit dostatečné množství očkovacích látek proti černému kašli. Vedle toho žalovaný prostřednictvím médií upozorňuje, které skupiny obyvatel jsou onemocněním černý kašel ohroženy nejvíce a těmto skupinám doporučuje revakcinaci (zejména u těhotných žen).
11. Žalovaný závěrem poukazuje na názorovou nekonzistenci žalobkyně.

IV. Argumentace při jednání a provedené dokazování

12. Žalobkyně při jednání setrvala na podané žalobě a žalobní argumentaci. Poukázala na statistiky, z nichž je zřejmý strmý nárůst počtu nakažených černým kašlem; žalovaný tato data zlehčuje. Žalobkyně namítla, že žalovaný neplní své metodické povinnosti na lokální úrovni. Žalobkyně zdůraznila, že brání své zdraví a svůj život, takže žalobu nelze chápat za *actio popularis*. Upozornila na riziko zahlcení nemocnic, jestliže žalovaný nepřijme konkrétní mimořádná opatření. V důsledku tohoto zahlcení by mohla být žalobkyně vyloučena z poskytování zdravotní péče. Žalobkyně poukázala na zkušenosti s nemocí Covid-19 a tehdy přijímaná opatření. Zdůraznila, že samotné očkování nezaručuje další šíření nemoci. Žalobkyně poukázala na nejasný očkovací status u uprchlíků z Ukrajiny, což žalovaný ve svých krocích nikterak nezohledňuje. Upozornila také, že počet očkovacích látek je nedostatečný.
13. Žalovaný při jednání uvedl, že pro zabránění šíření nemoci černého kašle činí konkrétní kroky a není nečinný. Zdůraznil, že žalobkyně nebyla přímo zasažena na svých právech; tvrzená onemocnění navíc neprokázala. Žalovaný předesťel odlišnost černého kašle a nemoci Covid-19, a to včetně počtu nakažených. Dále poukázal na cyklický nárůst počtu nakažených nemocí černého kašle v určitých letech. Zdůraznil důležitost očkování, včetně toho, že očkovaný jedinec prodělá nemoc černého kašle s mírnějším průběhem.
14. Soud při jednání provedl následující důkazy.

15. Soud přečetl zprávu Státního zdravotního ústavu, Oddělení epidemiologie infekčních nemocí CEM a Oddělení biostatistiky, nazvanou: „*Pertuse (černý kašel), dg. A37.0 v ČR od 1. 1. 2024 do 14. 4. 2024.*“ Z této zprávy vyplývá, že počty nakažených černým kašlem v posledních týdnech významně stoupají a dosahují násobně vyšších počtů než za stejná období předchozích let. Soud zkonstatoval rozšíření nemoci mezi věkovými skupinami a rozdílnou míru nemocnosti v jednotlivých okresech. Ze zprávy dále vyplývá, že v roce 2024 bylo hospitalizováno 2,3 % nemocných, převážně z nejnižší (do jednoho roku) a nejvyšší (nad 75 let) věkové kategorie.
16. Soud provedl jako důkaz zprávu žalovaného ze dne 20. 3. 2024, naposledy aktualizovanou 8. 4. 2024, s názvem „*Černý kašel – základní informace*“. V této zprávě žalovaný informuje veřejnost o monitorování nemoci černého kašle. Uvádí „*případná opatření hygienických stanic budou prováděna individuálně vyhodnocením konkrétní situace a na základě vyhodnocení míry rizika.*“ Poskytuje informace pro rodiče a školy při výskytu onemocnění černého kašle. Článek dále seznamuje veřejnost s prevencí s tím, že „*základní prevencí proti vzniku onemocnění je očkování.*“ Součástí zprávy je také „*Informace pro školy v souvislosti s epidemiologickou situací ve výskytu pertuse (dávivého/černého kašle)*“, v níž jsou podrobněji rozebrány pokyny pro školská zařízení v případě výskytu nemoci ve škole (vedle příznaků a prevence). Příloha „*informace pro zařízení péče o děti v souvislosti s epidemiologickou situací ve výskytu pertuse (dávivého/černého kašle)*“ obsahuje obdobné informace ve vztahu k zařízením pečujících o děti.
17. Soud také zkonstatoval tiskovou zprávu „*Ministerstvo zajistilo mimořádné dodání více než 110 tisíc vakcín proti černému kašli. Očkování pro děti a těhotné ženy je zajištěno. Vakcíny pro ostatní dospělé dorazí příští týden.*“ V ní žalovaný informuje o zajištění vakcín pro očkování proti nemoci černého kašle, a to včetně jejich mimořádných dodávek. Žalovaný doporučil očkování jako prevenci proti nemoci a také přeočkování. Součástí tiskové zprávy jsou informace o vývoji počtu nakažených, které v zásadě kopírují zprávu Státního zdravotního ústavu. Součástí této prezentace je také představení proočkovanosti populace, z níž vyplývá významný nárůst počtu očkovaných (především u dospělých).
18. Soud provedl jako důkaz zprávu Oddělení epidemiologie infekčních nemocí z června 2019, v níž je popsáno onemocnění černého kašle. Zpráva obsahuje také graf znázorňující počet nakažených v období od roku 1997 do roku 2018, z něhož je zřejmé určité cyklické navyšování počtu nakažených v některých letech.
19. K návrhu žalobce soud také zkonstatoval obsah zprávy Státního zdravotního ústavu s názvem „*Výskyt černého kašle dosáhl svého dlouholetého maximu. Prodělaná nemoc ani očkování dlouhodobě neochrání.*“

V. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

20. Žalobkyně se domáhá ochrany před nezákonným zásahem.
21. Podle § 82 soudního řádu správního 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.
22. Žalobkyně namítá, že žalovaný nepřijímá dostatečná a konkrétní opatření proti šíření nemoci černého kašle. Domáhá se vyslovení, že takový postup je nezákonný, a uložení zákazu pokračovat v porušování žalobkyniných práv.

23. Soud se nejprve zabýval přípustností podané žaloby
24. Podle § 85 soudního řádu správního je zásahová žaloba nepřipustná, 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.
25. Žaloba je rovněž včasná. 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. nález 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.
26. 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 dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, č. 603/2005 Sb. NSS, nověji např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 – 46, č. 3631/2017 Sb. NSS, bod 13).
27. Soud se předně zaměřil na splnění čtvrté, výše rekapitulované podmínky.
28. Nečinnost správního orgánu může představovat nezákonný zásah (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 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 soudního řádu správního (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2023, č. j. 9 As 95/2023 – 26, bod 11).
29. Opatření vydávaná dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, jsou opatřeními obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 – 63, č. 4184/2021 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud již v několika výjimečných případech dospěl k závěru, že nevydání opatření obecné povahy může představovat nezákonný zásah. V rozsudku ze dne 29. 10. 2014, č. j. 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 ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016 – 86, posuzoval jako zásah nevydání regulačního plánu a v rozsudku ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016 – 58, neaktualizaci územního plánu. Ve všech těchto případech měl správní orgán povinnost jednat a jeho nekonání mohlo představovat nezákonný zásah.
30. V obdobném případě téže žalobkyně pak Nejvyšší správní soud při posuzování existence přípustitelného tvrzení nezákonného zásahu uzavřel, že u tehdy posuzované nečinnosti žalovaného při řešení epidemie spalniček existuje minimálně rozumná pochybnost o tom, zda jde o nezákonný zásah. Kasační soud konstatoval, že zdejší soud měl v souladu s rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 7 As 155/2015–160, odst. 63, zkoumat splnění dalších podmínek věcné projednatelnosti žaloby, a pokud by byly splněny, žalobu věcně projednat.

31. Uvedené se plně uplatní v nyní řešené věci, kdy žalobkyně opět brojí proti nečinnosti žalovaného při vydání opatření obecné povahy, které by mělo zamezit šíření infekčního onemocnění. I v tomto případě platí, že uvedená nečinnost by mohla představovat nezákonný zásah, takže soud nemohl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Soud akceptuje závěry kasačního soudu, že žalobkyní namítaný zásah může být zásahem ve smyslu § 82 soudního řádu správního, aniž by se jednalo o rozhodnutí. Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tak splněna.
32. Soud se dále zaměřil na splnění dalších podmínek úspěšnosti zásahové žaloby. Žalobkyně spatřuje zásah v nečinnosti žalovaného, neboť nepřijal opatření proti šíření nemoci černého kašle; žalobkyně se především dovolává vydání mimořádných opatření dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. Soud však míní, že žalobou napadený zásah nebyl nezákonný a nebyl zaměřen přímo proti žalobkyni. Soud ve svých závěrech vyšel z rozsudku zdejšího soudu ze dne 11. 7. 2023, č. j. 11 A 16/2021 – 113, vydaném v řízení o žalobě téže žalobkyně, kterou namítala nepřijetí opatření proti nemoci spalniček. Tento rozsudek byl vydán po kasačním zásahu Nejvyššího správního soudu a jeho závěry nebyly dosud překonány (žalobkyně proti zamítavému rozsudku kasační stížnost nepodala).
33. Soud především shledal, že tvrzená nečinnost žalovaného nedosahuje míry, u které by bylo možno konstatovat nezákonnost jeho postupu.
34. Soud zdůrazňuje, že nelze tvrdit, že by žalovaný byl v případě řešení zvyšujícího se počtu nemocných nemocí černého kašle absolutně pasivní. Žalovaný vývoj nemoci sleduje. Žalovaný soudu sdělil počet nakažených, včetně jejich věkové struktury, a toho, kolik nakažených muselo být hospitalizováno. Žalovaný také zná data týkající se úmrtnosti pacientů na onemocnění černého kašle. Žalovaný činí konkrétní kroky za účelem informování veřejnosti o prevenci onemocnění. Žalovaný rovněž metodicky působí (především na školy), aby v případě výskytu nákazy černého kašle byly zpraveny o postupu, jehož účelem by bylo zamezení dalšího šíření nemoci. Žalovaný dokázal jasně odlišit onemocnění Covid-19 a černého kašle z hlediska nezbytnosti přijímání plošných mimořádných opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví. Navíc z provedeného dokazování vyplývá, že strategie žalovaného v boji proti onemocnění černého kašle spočívá především v široké vakcinaci. Žalovaný úroveň proočkovanosti sleduje a činí konkrétní kroky, aby dosáhla maximální úrovně (viz propagace očkování či zajištění dostatečného množství vakcín). Uvedené potvrzuje, že žalovaný dbá své úlohy dle zákona o ochraně veřejného zdraví.
35. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá, aby žalovaný přijal zcela konkrétní opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví, což však překračuje meze zásahové žaloby. Soud zdůrazňuje, že v tomto se nyní projednávaný případ odlišuje od případů, v nichž Nejvyšší správní soud dovedl, že nečinnost při vydání opatření obecné povahy může být nezákonným zásahem. V těchto případech Nejvyšší správní soud zdůraznil, že o nezákonný zásah může jít proto, že žalovaný měl povinnost konat (srov. například bod 12 rozsudku sp. zn. 2 As 127/2014: „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 epidemii černého kašle ve smyslu přijetí opatření dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, musel by žalovaný mít povinnost přijmout ta konkrétní mimořádná opatření, v jejichž nepřijetí žalobkyně spatřuje nezákonný zásah, případně by žalovaný musel absolutně neplnit úkoly, které mu plynou ze zákona o ochraně veřejného zdraví.

36. Mimořádná opatření, jejichž vydání se žalobkyně domáhá, jsou 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 krajská hygienická stanice dle § 82 odst. 2 písm. m) uvedeného zákona. Soud neshledal, že by žalovaný tvrzenou nečinností popřel účel citovaných právních norem.
37. Soud opakuje, že žalovaný vývoj onemocnění černého kašle analyzuje a nezůstává nečinný. Žalovaný sleduje jak vývoj onemocnění, tak rizika s ním spojená z hlediska hospitalizace či úmrtí pacientů. Z ničeho nevyplývá, že by aktivita žalovaného byla nedostatečná, natož nezákonná. Z žalobních tvrzení a provedených důkazů neplyne, že by vývoj onemocnění černého kašle byl natolik dramatický, že by žalovaný byl povinen přijmout mimořádná opatření dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, přestože soud uznává, že počty aktuálně nakažených jsou v historické komparaci nesrovnatelně vyšší než kdykoli v minulosti. Soud v prvé řadě zdůrazňuje, že nelze pomíjet odlišnost počtu nakažených v jednotlivých krajích, což snižuje nezbytnost přijetí plošných opatření s celorepublikovým dosahem; v této situaci vystává důležitá role krajských hygienických stanic. Žalovaný také v dostatečné míře informuje veřejnost o preventivních opatřeních, které mohou zamezit šíření nemoci, a to včetně důrazu na rizikové skupiny (malé děti, staré osoby a těhotné ženy). Žalovaný rovněž zpracoval a zveřejnil informace o postupech při výskytu onemocnění v rizikových institucích pracujících s dětmi; tento postup opět podporuje závěr, že žalovaný činí kroky, aby bylo zabráněno dalšímu šíření nemoci. Soud dále souhlasí se žalovaným, že oproti době, kdy byla přijímána protikoronavirová opatření, lze nalézt významné odlišnosti, které nepodporují přijetí mimořádných opatření. Za prvé počty nakažených nemocí černého kašle nedosahují počtu nemocných Covidem-19. Oproti nemoci Covid-19 se v případě černého kašle navíc nejedná o onemocnění, jehož příznaky by byly nejasné a jehož vývoj by nebyl v odborné obci dostatečně prozkoumán; naopak projevy černého kašle jsou lékařům známy, stejně jako léčebné postupy. Soud také poukazuje na doposud relativně nízký počet nemocných, kteří museli být hospitalizováni (2,3 % nakažených), kdy z dostupných dat nevyplývá, že by jakkoli hrozilo přetížení nemocničního systému jako tomu bylo v případě onemocnění Covid-19. A rovněž počet úmrtí na nemoc (či s nemocí) černého kašle nedosahuje počtu zemřelých s onemocněním Covid-19. V posledku pak dle soudu nelze pomíjet vysokou míru proočkovanosti populace proti nemoci černého kašle, která vytváří důležitou bariéru proti masivnímu rozšíření nemoci černého kašle, respektive proti fatálnímu průběhu onemocnění u pacientů. Naposledy zmíněná skutečnost dosahuje významu především vstříc strategii žalovaného spočívající v zajištění vysoké proočkovanosti, čemuž odpovídají konkrétní kroky ministerstva (viz především objednávka mimořádných dodávek vakcín). Všechny tyto skutečnosti dle soudu nesvědčí argumentaci žalobkyně, že by byla dána vysoká nezbytnost přijetí mimořádných opatření dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. Natož aby byla odůvodněn jinak nepřípadný zásah soudní moci do výhradních pravomocí výkonné moci, tj. žalovaného.

38. Soud konečně zdůrazňuje, že žalovaný má při přijetí mimořádných opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví poměrně velké diskreční oprávnění. Žalovaný musí na základě shromážděných poznatků rozhodnout, zdali je namístě omezení některých činností, a to s přihlédnutím k dalším právům, která by byla přijetím mimořádných opatření dotčena. Toto hodnocení jednotlivých chráněných hodnot a jejich porovnání náleží především žalovanému jako správnímu orgánu a není úkolem soudu, aby jeho správní uvážení nahrazoval v rámci řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem právního orgánu. Soud přisvědčuje žalovanému, že v opačném případě by moc soudní nepřipustně ingerovala do moci výkonné.
39. Není proto splněna třetí podmínka shora uvedeného testu, neboť namítaný zásah není nezákonný.
40. Nad rámec právě uvedeného má soud i vážné pochybnosti o splnění podmínky přimosti zásahu.
41. 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 Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2011, č. j. 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 zasazeno“*.
42. Žalobkyně se domáhá přijetí plošných opatření s celostátní působností. V případech, v nichž judikatura dovodila, že nevydání opatření obecné povahy bylo nezákonným zásahem, šlo vždy o opatření na určitých úzeji vymezených územích, která se též úzeji týkala i samotných žalobců. V rozsudku sp. zn. 2 As 132/2016 šlo o situaci, kdy město Roztoky nepřijalo pro žalobkyniny pozemky v lokalitě Dubčnice 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 sp. zn. 2 As 127/2014 Nejvyšší správní soud 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 Nejvyšší správní soud 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 šířeji a vnitrostátní procesní normy vyloženy způsobem, který odpovídá citovaným závěrům Soudního dvora“*.
43. Nyní posuzovaná věc těmito případy podobná není. Žalobkyně požaduje vydání konkrétních opatření s účinností pro celou Českou republiku a pro všechny osoby v České republice. Žalobkyně nijak nevysvětluje, jak takové opatření by přímo chránilo její práva. Žalobkyně žije v Brně a nevysvětluje, jak by její situaci ovlivnila zavedená omezení v jiných, vzdálených částech republiky. Obzvláště jestliže bylo dokazováním prokázáno, že míra nemocnosti se liší okres od okresu. Nevydání mimořádných opatření s celostátní působností tak nebylo zaměřeno přímo proti žalobkyni, ani ji přímo nezkracovalo na právech.

44. V tomto ohledu se žalobkynina situace podobá spíše té, kterou Nejvyšší správní soud posuzoval v rozsudku sp. zn. 10 As 322/2016. Zde dovodil, 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. Věc žalobkyně se také podobá případům, v nichž žalobci brojili proti obsahu opatření rektora vysoké školy, který jim zakazoval fyzickou přítomnost na výuce. Jakkoli žalobkyně nenamítá obsah mimořádného opatření, nýbrž požaduje jeho samotné vydání, tak stále platí, že tato pasivita (stejně jako případná aktivita) nesměruje přímo proti žalobkyni a nejedená se o žádný konkrétní individualizovaný úkon žalovaného (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2023, č. j. 3 As 205/2022 – 36, a ze dne 22. 11. 2023, č. j. 2 As 201/2022 – 41). Proto shodně platí, že žalobkyně neoznačila žádný konkrétní individualizovaný úkon žalované, který by směřoval přímo proti ní, a který by proto pojmově mohl naplnit první a pátou podmínka shora uvedeného testu.

VI. Závěr

45. Soud tedy dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky pro konstatování nezákonného zásahu žalovaného do práv žalobkyně ve smyslu § 82 soudního řádu správní. Soud nezpochybňuje právo žalobkyně na ochranu zdraví a života a nepopírá zásadní význam tohoto práva. Nicméně soud zdůrazňuje, že žalobkyně se domáhá přijetí velmi přísných mimořádných opatření z celorepublikovým dosahem. Z její žalobní argumentace nijak neplyne, že by bylo nutné přijmout právě tato opatření a že jejich nepřijetím se žalovaný dopouští nezákonného zásahu do práva žalobkyně na ochranu zdraví a života. Soud opakuje, že z vyjádření žalovaného i provedeného dokazování vyplývá, že žalovaný naprosto nerezignoval na snahu minimalizovat počty nakažených nemocí černého kašle, respektive na boj s touto nemocí. Žalovaný šíření nemoci černého kašle sleduje, včetně jeho rizikovosti a dopadů na veřejné zdraví. Zároveň však dospěl k závěru, že není na místě přijímat mimořádná opatření dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento jeho závěr z hlediska žalobní argumentace ob stojí, neboť odpovídá závažnosti onemocnění a jeho vývoji v České republice.
46. Žalobkyně se svými námitkami tedy neuspěla, neboť nebyly splněny podmínky pro konstatování nezákonnosti zásahu žalovaného. Městský soud proto podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl žalobu jako nedůvodnou.
47. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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.

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.

Praha 17. dubna 2024

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D.
předseda senátu