

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelky: **Mgr. D. P.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o návrhu na zrušení čl. I odst. 5 a čl. I odst. 14 opatření obecné povahy odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-1/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh ze dne 8. 4. 2021, kterým se navrhovatelka domáhala zrušení čl. I odst. 5 a čl. I odst. 14 opatření obecné povahy odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-1/MIN/KAN a uložení zákazu odpůrci opatřením obecné povahy omezovat prezenční výuku v mateřských školách jinak, než v nezbytně nutném rozsahu a jen pokud odpůrce jednoznačně prokáže, že navýšení epidemiologického rizika oproti stavu bez prezenční výuky v mateřských školách nepřináší větší škody na právu na vzdělání dětí než omezení prezenční výuky, **se o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelce **se v r a c í** soudní poplatek ve výši **5.000 Kč**, který jí bude vyplacen do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatelka se návrhem ze dne 8. 4. 2021 domáhala zrušení opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví (dále též jen „ministerstvo“) ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-1/MIN/KAN (dále též jen „napadené opatření“), v rozsahu ustanovení čl. I odst. 5 a ustanovení čl. I odst. 14, včetně odůvodnění uvedených ustanovení. Současně požadovala, aby Nejvyšší správní soud odpůrci zakázal opatřením obecné povahy omezovat prezenční výuku v mateřských školách jinak, než v nezbytně nutném rozsahu a jen pokud odpůrce jednoznačně prokáže, že navýšení epidemiologického rizika oproti stavu bez prezenční výuky v mateřských školách nepřináší větší škody na právu na vzdělání dětí než omezení prezenční výuky.

[2] Navrhovatelka tvrdila, že je matkou tří dětí předškolního věku, přičemž její dcera T. F. navštěvuje mateřskou školu FUN 4 kids, s.r.o. v Praze. Tuto mateřskou školu je jí znemožněno navštěvovat již od 1. 3. 2021, neboť v důsledku vyhlášeného a následně prodlouženého nouzového stavu byla zakázána osobní přítomnost dětí v mateřských školách (s výjimkou mateřských škol při zdravotnických zařízeních) až do 11. 4. 2021. Uvedená situace má dopad nejen na právo na vzdělání její dcery, ale také na rodinný a pracovní život navrhovatelky.

[3] Dne 6. 4. 2021 bylo vydáno napadené opatření, kterým došlo s účinností od 12. 4. 2021 do odvolání k novému omezení provozu mateřských škol [uvedené opatření bylo nahrazeno od 19. 4. 2021 mimořádným opatřením ze dne 12. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-2/MIN/KAN (dále jen „druhé mimořádné opatření“) a od 26. 4. 2021 mimořádným opatřením ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-3/MIN/KAN (dále jen „třetí mimořádné opatření“) – poznámka soudu]. Skutečnost, že mateřské školy nejsou otevřeny pro žádnou prezenční výuku, vede k tomu, že je dceři navrhovatelky upíráno právo na vzdělání bez řádného důvodu. Jedná se tedy o zneužití moci výkonné. Napadené opatření je vydáno v rozporu s účelem zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Dcera navrhovatelky navštěvuje anglickou mateřskou školu s jazykovou výukou, tudíž v důsledku omezení jejího provozu je jí znemožněn kontakt s rodilým mluvčím na dlouhou dobu, což je pro ni nenahraditelnou ztrátou, kterou lze stěží nahradit půlhodinovou distanční výukou on-line třikrát týdně. Taktéž navrhovatelka je omezením provozu mateřských škol omezena jak na rodinné úrovni, neboť nemá možnost v rámci péče o děti rozvíjet dceřiny dovednosti v některých oblastech tak kvalitně, jak mateřská škola, tak na profesní úrovni, neboť jako právnička nemá dostatek klidu a času na práci náročnou na soustředění.

[4] Navrhovatelka namítá, že napadené opatření v čl. I odst. 5 nepředstavuje omezení v nezbytně nutném rozsahu, je tudíž v rozporu s § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Opatření obecné povahy musí splňovat i požadavek na proporcionalitu ve vztahu k dopadu na společenský a rodinný život každého, koho se dotýká. Bez řádného odůvodnění je třeba opatření považovat za nicotné.

[5] Napadené opatření považuje navrhovatelka také za nedostatečné a nepřezkoumatelné, vytvářející diskriminační prostředí pro vzdělávání dětí s ohledem na možnost prezenčního vzdělávání dětí rodičů pouze určitých profesí, uvedených v čl. I odst. 14 napadeného opatření (např. zaměstnanců finanční správy) či ve vztahu ke vzdělávání dětí ze speciálních mateřských škol (dětí s hendikepou). Odůvodnění napadeného opatření ve vytýkaných částech není postaveno na skutečnosti, že by otevření mateřských škol vedlo ke zhoršení pandemické situace, ale že „s ohledem na zátěž celého systému (včetně mobility ve veřejné hromadné dopravě apod.) je nezbytné omezit v případě mateřských škol uvolnění opatření pouze na děti s povinností předškolního vzdělávání.“ Uvedené tvrzení však není podloženo žádnými relevantními daty ani analýzou. Ministerstvo tudíž celé omezení prezenční předškolní výuky zakládá na ničím nepodložené hypotetické domněnce, která je absurdní.

[6] Navrhovatelka nesouhlasí ani s důvody, jež napadené opatření obsahuje ve vztahu k umožnění výuky v mateřských školách pouze dětem s povinnou předškolní výukou (poslední ročník mateřských škol), jež se opírají o kapacitní požadavek na účast nejvýše 15 dětí ve skupině. Mateřská škola, již navštěvuje dceru, má 4 skupiny maximálně po 10 dětech, které se navíc málokdy sejdou v plném počtu. Tudíž uvedená mateřská škola je schopná splnit přísná hygienická opatření. Přesto jí nebyla ministerstvem poskytnuta výjimka, ač obdobná je stanovena pro tzv. malotřídky (školy s počtem do 75 žáků). I v tom spatřuje navrhovatelka diskriminaci. Nadto čl. I odst. 14 napadeného opatření je obsoletní, jelikož je vydán nad rámec zmocnění vyplývajícího z § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[7] Prezenční výuka v mateřské škole není nahraditelná dálkovým přístupem a je značně problematická, ne-li nemožná. Její neumožnění některým mateřským školám, včetně té navštěvované dcerou navrhovatelky, představuje diskriminaci těchto dětí. Navrhovatelka nesouhlasí ani s tvrzením, že děti chodí do mateřské školy proto, aby rodiče v době, kdy pracují, měli zajištěno hlídání.

pokračování

[8] Podáním ze dne 14. 4. 2021 navrhovatelka doplnila petit návrhu tak, že pokud pozbude napadené opatření v průběhu řízení platnosti, navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“).

[9] Odpůrce ve svém vyjádření vznesl námitku nedostatku aktivní procesní legitimity navrhovatelky. Ta totiž není adresátem napadeného opatření, kterým je zakázána osobní přítomnost dětí v mateřských školách. Odkazuje v této souvislosti na závěry vyplývající z usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2020, č. j. 15 A 96/2020 - 210, jakož i usnesení téhož soudu ze dne 14. 1. 2021, č. j. 15 A 116/2020 - 184. Napadené opatření navrhovatelku přímo neomezuje ani ji k ničemu nezavazuje a tvrzený dopad do jejího práva na pracovní život může být pouze nepřímý a zprostředkovaný. Odpůrce proto navrhuje návrh odmítnout podle § 46 s. ř. s.

[10] Navrhovatelka s touto námitkou nesouhlasí. Má za to, že je aktivně procesně legitimována, neboť její dcera navštěvuje mateřskou školu, která byla na základě napadeného opatření uzavřena. Smluvním partnerem uvedené mateřské školy přitom není její dvouletá dcera, ale ona sama. Právě ona je tak dotčena na svých právech plynoucích ze smlouvy uzavřené s mateřskou školou. V důsledku toho je napadeným opatřením dotčena přímo. Jen skrze placení školkovného získává možnost prezenčního vzdělávání pro svoji dceru. Nadto prostřednictvím návrhu hájí práva své dcery a také z toho dovozuje svoji aktivní procesní legitimitaci, shodně jako je tomu například u odborových organizací ve vztahu k zaměstnancům či spolkům na ochranu přírody ve věcech týkajících se její ochrany.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou aktivní legitimity navrhovatelky k podání návrh na zrušení napadeného opatření (resp. deklarace jeho nezákonnosti).

[12] Podle § 101a odst. 1, věty první, s. ř. s., *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

[13] Aktivní procesní legitimitace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že jemu náležející subjektivní práva byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, odst. [34]). Aktivní procesní legitimitaci jako podmínku řízení o návrhu však nelze směřovat s aktivní věcnou legitimitací, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, bod [42]).

[14] Navrhovatelka je matkou dítěte, jež je žákyní mateřské školy. Jak již výše uvedeno, svoji aktivní legitimitaci dovozuje jednak z toho, že je smluvní stranou smlouvy uzavřené s mateřskou školou, která její dceři zajišťuje vzdělávání. Dotčení na svých právech navrhovatelka dovozuje i z toho, že v důsledku omezení provozu mateřských škol nemá možnost rozvíjet dceřiny dovednosti tak kvalitně, jako mateřská škola samotná a taktéž je dotčena v rovině pracovní, neboť nemá dostatek klidu a času na práci v důsledku péče o dceru. Aktivní legitimitaci dovozuje

i z toho, že prostřednictvím návrhu na zrušení napadeného opatření hájí práva své dcery na vzdělání.

[15] Nejvyšší správní soud navrhovatelčiny úvahy nesdílí. Nelze zpochybnit, že součástí péče o rodinu je i zajišťování výchovy a vzdělání dítěte. To však nemění nic na tom, že právo rodiče zasazovat se o prospěch dítěte zde ve skutečnosti míří k naplňování práva na vzdělání tohoto dítěte. Tím, kdo má právo na vzdělání, je samo dítě. Rodič mu pouze pomáhá toto právo naplňovat a uskutečňovat. To ostatně navrhovatelka sama uznává v rámci své argumentace odkazem na paralelu s odborovými organizacemi či spolky na ochranu přírody.

[16] Nejvyšší správní soud již v odst. [22] rozsudku ze dne 31. 3. 2016, č. j. 4 As 281/2015 - 32, dovedl, že „*právo na vzdělávání a školské služby (...) náleží pouze žákům a studentům, nikoli jejich zákonným zástupcům (rodičům).*“ Namítá-li tudíž navrhovatelka, že hájí práva své dcery právě tím, že sama svým jménem podává návrh na zrušení napadeného opatření, a cítí se proto být aktivně legitimována, nelze této její představě přisvědčit. Jak shora uvedeno, nositelem práva na vzdělání je samo dítě, nikoliv jeho rodič. Bylo-li by tomu tak, jak se domnívá navrhovatelka, znamenalo by to v podstatě jediné. Totiž že dítě je jakýmsi objektem vzdělávání, zatímco nositelem práva na jeho vzdělání jsou jeho rodiče (či některý z nich). Tak tomu však není.

[17] Shodnou otázkou (aktivní procesní legitimace rodiče žáka mateřské školy) se ostatně zabýval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 2. 6. 2021, č. j. 9 Ao 3/2021 - 41, v němž přezkoumával druhé mimořádné opatření (taktéž omezujícího mj. provoz mateřských škol). V uvedeném rozsudku dovedl, že „*za situace, kdy právo dětí na vzdělání v mateřských a základních školách mohou vůči napadenému opatření ochránit před správními soudy samy tyto děti, pomocí návrhu podaného svými rodiči jako zákonnými zástupci, není pro ochranu tohoto jejich práva nutné, aby rodiče měli k napadení téhož opatření vedle toho ještě samostatnou aktivní legitimaci.*“

[18] V tomtéž rozsudku devátý senát k aktivní legitimaci rodiče dítěte, jež navštěvuje školu, které se týká přezkoumávané opatření obecné povahy, vysvětlil, že „*[ž]ákaz osobní přítomnosti dětí ve školách samozřejmě představuje i pro samotné rodiče určitou zátěž, v souvislosti s nynější pandemií navíc dosti dlouhodobou, neboť museli svůj pracovní i osobní život přizpůsobit zajištění celodenní péče o dítě i v době, kdy by jinak trávily svůj čas v základní nebo mateřské škole či školském zařízení, a museli se významně zapojit do vzdělávání svých dětí, především jim pomoci s distanční výukou v závislosti na potřebách dítěte. Tato zátěž však nepředstavuje sama o sobě zásah do veřejných subjektivních práv rodičů. Na rodiče žáků mateřských i základních škol lze totiž vztáhnout závěr vyslovený NSS ve vztahu k mateřským školám v bodě [39] rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 53/2011 - 109, č. 2437/2011 Sb. NSS, podle něž, dítěti po přijetí do mateřské školy svědčí veřejné subjektivní právo na předškolní vzdělávání v mateřské škole, resp. právo na to, aby jeho předškolní vzdělávání bylo ukončeno jen ze zákonem stanovených důvodů. Toto právo však nemůže z povahy věci náležet rodičům dítěte; ti rovněž nedisponují veřejným subjektivním právem na „hlídání“ svých dětí v mateřské škole. Mateřské školy významným způsobem ulehčují rodičům dětí jejich postavení na pracovním trhu včetně snadnějšího budování kariéry, umožňují jejich dřívější návrat do zaměstnání, udržení a navázání sociálních kontaktů mimo rodinu, ale též pěstování jejich čistě soukromých zájmů, koníčků, upevňování případného partnerského vztahu, jakož i potřebný odpočinek od zátěže, jež je s výchovou dětí nutně spojena. Zajištění těchto výhod však není cílem mateřských škol, jedná se pouze o určité pozitivní externality, které jsou na vzdělávání dětí v mateřských školách navázány.“ (zvýraznění přidáno soudem).*

[19] Uvedené závěry jsou plně použitelné i v souzené věci. Sama navrhovatelka jako rodič dítěte navštěvujícího mateřskou školu aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na přezkoumání napadeného opatření nemá.

pokračování

[20] Konečně aktivní procesní legitimaci nelze dovodit ani ze skutečnosti, že je to navrhovatelka, která uzavřela s mateřskou školou smlouvu, na základě níž je její dceři poskytováno předškolní vzdělávání. Jak již shora uvedeno, přestože skrze tento (soukromoprávní) vztah mezi navrhovatelkou a mateřskou školou je umožněna realizace práva na vzdělání, stále platí, že nositelkou tohoto práva je výlučně navrhovatelčina dcera.

[21] Nejvyšší správní soud tudíž návrh ze dne 8. 4. 2021 odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jako návrh, který podala osoba k tomu zjevně neoprávněná.

[22] Z uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud již nemohl zabývat věcnou argumentací obsaženou v návrhu, ať již se jednalo o namítanou nicotnost, nepřezkoumatelnost, neproporcionalitu napadeného opatření či překročení mezí působnosti odpůrce při jeho vydání.

[23] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

[24] O vrácení soudního poplatku rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle něj, *byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek*. V souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích bude uvedený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč navrhovatelce vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

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

V Brně dne 10. června 2021

Mg. Aleš Roztočil
předseda senátu