



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyň: **a) nezl. S. S. b) nezl. S. S.**, proti žalované: **Základní škola Česká Lípa, 28. října 2733**, sídlem 28. října 2733, Česká Lípa, zastoupené JUDr. Tatianou Jiráskovou, advokátkou, sídlem Kovářská 1253/4, Plzeň, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v neumožnění osobní účasti žalobkyň na vzdělávání v základní škole prezenční formou, o kasační stížnosti žalobkyň proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci ze dne 3. 3. 2021, č. j. 59 A 2/2021 - 93, ve znění usnesení ze dne 12. 3. 2021, č. j. 59 A 2/2021 - 102,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost žalobkyň **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení případu

[1] Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci v záhlaví označeným usnesením odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v neumožnění osobní účasti žalobkyň na vzdělávání v základní škole prezenční formou s odkazem na usnesení vlády č. 1377 ze dne 23. 12. 2020, o přijetí krizového opatření, účinné od 27. 12. 2020 do 10. 1. 2021 (dále jen „krizové opatření vlády“). Ředitel žalované o krizovém opatření vlády informoval dne 30. 12. 2020 na webových stránkách a v informačním systému školy.

[2] Krajský soud žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], s odůvodněním, že žalovaná ve věci nevystupovala jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) ve spojení s písm. c) téhož ustanovení s. ř. s., a proto jednání žalované není možno považovat za zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelky“) podaly proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítaly, že je to žalovaná, kdo jim neumožnil osobní účast na výuce, a proto je žalovaným správním orgánem dle § 83 s. ř. s. Na základní školu je při poskytování veřejné služby (vzdělání) nutno vždy pohlížet jako na veřejnoprávní instituci a na vztah mezi žákem a základní školou jako na vztah veřejnoprávní. Dle stěžovatelek základní škola nevystupuje jako soukromý subjekt, ale vždy jako správní orgán, i když právě nevzdává správní rozhodnutí. V daném případě to tedy byla základní škola, která krizové opatření vlády aplikovala na veřejnoprávní vztah se stěžovatelkami. Dle jejich názoru má být žalovaným ten správní orgán, který zásah provedl, nikoli orgán, který vydal pokyn k provedení zásahu.

[4] Stěžovatelky se rovněž pozastavily nad tím, že se doposud žádný soud nezabýval věcí samou, a není zřejmé, jakým způsobem se mohou proti vytýkanému zásahu bránit. Stěžovatelkám vzniká závažná nemajetková újma, neboť jim téměř rok není poskytováno řádné vzdělávání.

[5] Žalovaná se ztotožnila se závěry krajského soudu, že v souzené věci není původcem tvrzeného zásahu. Dle žalované nemohou správní soudy překročit meze pravomoci a působnosti. Ze skutečnosti, že ředitel školy má v určitých otázkách pravomoc rozhodovat autoritativně o veřejných subjektivních právech osob, dle žalované nevyplývá, že základní škola za každých okolností při další činnosti rovněž vystupuje jako správní orgán. Zcela jistě tomu tak není v situaci, kdy „pouze“ aplikuje krizové opatření vlády.

[6] Stěžovatelky reagovaly na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž poukázaly na skutečnost, že s ohledem na judikaturu Ústavního soudu nemají možnost bránit se proti vládě jakožto původci zásahu (krizového opatření), ale žalobu musí směřovat proti orgánu veřejné moci, který tento právní předpis aplikoval. Pokud by soud připustil, že žalovaná není v řízení pasivně legitimována, znamenalo by to možnost vlády vydávat po dobu nouzového stavu jakákoli rozhodnutí zasahující do základních lidských práv a svobod, aniž by adresáti měli možnost soudní ochrany.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] V souzené věci je mezi účastníky řízení veden spor o to, zda základní škola, která s odvoláním na krizové opatření vlády ukončila poskytování prezenční výuky, mohla být v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s. žalovaným správním orgánem.

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Uvedenou spornou právní otázkou se v nedávné době zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51, vyslovil, že „*zakázala-li vláda krizovým opatřením vydaným podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon), osobní přítomnost žáků na vzdělávání v základní škole, nelze pro účely řízení o zásahové žalobě považovat za původce zásahu spočívajícího v neumožnění prezenční výuky základní školu (§ 83 s. ř. s.)*“.

pokračování

[10] V odůvodnění rozsudku rozšířený senát v této souvislosti uvedl, že „*postup školy nemohl z povahy věci zasáhnout do práv žáků. Právě naopak, sama škola byla předmětem veřejnoprávního působení vlády. To plyne již ze samotné povahy školy jako specifického správního orgánu. Škola je jednak právníckou osobou (v nejrůznějších právních formách), která poskytuje svým žákům vzdělání jako veřejnou službu ve smyslu § 2 odst. 3 školského zákona, jednak pro účely soudního řádu správního správním orgánem, pokud někomu (typicky žákům a studentům) ve vrchnostenském právním vztahu zasahuje do veřejných subjektivních práv. Škola je (nadto jen v některých situacích) specifickým správním orgánem (srovnávání školy se zasahujícím policistou či stavebními úřady, jak činí disentuující soudci, je proto koncepčně chybné). Škola totiž není součástí nějaké úřední hierarchie a instančnosti, není součástí spleť soustav správních orgánů, což je jinak typické pro veřejnou správu. Ani pojetí školy jako správního orgánu nemůže být bezbřehé. V činnosti školy převažuje nevrchnostenský prvek. Škola má v tomto ohledu „janusovskou“ povahu, má tedy vícero tváří. V některých situacích je škola správním orgánem, který vrchnostensky působí na práva jiných. V jiných situacích škola vykonává „čistou“ veřejnou službu, aniž by nějak vrchnostensky rozhodovala o právech a povinnostech (či jinak na právní sféru jiných osob vrchnostensky působila). Škola však může být též adresátem veřejnoprávních aktů či jiného vrchnostenského působení, tedy regulovaným subjektem, který se v určitých situacích může bránit proti zásahům do své právní sféry žalobou u správního soudu (jako je tomu i v nyníjším případě – viz dále)“.* Pokračoval, že „*ve správním právu je běžné, že správní orgány nezřídka zasahují do práv v návaznosti na jednoznačná pravidla stanovená v právních či vnitřních předpisech nebo interních instrukcích, ovšem poprvé jednotlivce na právech zkrátí právě až onen zásah, nikoli právní či interní norma. Při určení původce zásahu tudíž nejde o to, že škola neměla na výběr a musela prezenční výuku ukončit. Není podstatné, zda škola měla či neměla nějakou diskreci. Podstatné je, že v situaci, kdy vláda nařídila krizovým opatřením distanční výuku, respektive zakázala osobní přítomnost žáků na výuce, není škola správním orgánem, který by žáky zkracoval na právech. Ve skutečnosti je totiž v takové situaci rovněž škola osobou, jejíž práva a povinnosti jsou přímo dotčena krizovým opatřením. Pak ale není možné v podstatě uměle do zásahové žaloby začlenit školu, která původcem zásahu není“.*

[11] S ohledem na výše citované závěry tak v dané věci nebyly naplněny podmínky řízení, neboť žalovaná nevykonávala žádnou pravomoc svěřenou jí při výkonu veřejné správy, a nevystupovala ani jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Rozšířený senát současně připomněl, že přerušeni prezenční výuky není dáno rozhodnutím či jiným aktem školy, ale plyne přímo z krizového opatření vlády. Zároveň uvedl, že „*účinky bezprostředně plynoucí z právního předpisu nemohou představovat přímé zkrácení na právech jednotlivce ve smyslu § 82 s. ř. s.“* V projednávané věci tak nebylo možné uvažovat ani o změně žalovaného ve vztahu ke stěžovatelkám tvrzenému zásahu (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, č. 3196/2015 Sb. NSS). Dále uvedl, že ani během nouzového stavu nenastává nijak a nikým neregulovaná „vláda exekutivy“. Dle Ústavního soudu je režim nouzového stavu (s jehož existencí je spojeno vydávání krizových opatření) pod kontrolou Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Kontrolu ústavnosti jiných právních předpisů vydávaných v průběhu nouzového stavu vykonává nadále Ústavní soud (viz např. náleze ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, č. 123/2021 Sb., kterým Ústavní soud vyslovil neústavnost omezení maloobchodu a služeb). Příkaz, dle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky), platí pro všechny složky státní moci, a tedy i pro moc soudní. „*Expanzivní“* výklad by nepřispěl k ochraně zákonnosti a hodnot právního státu, naopak by mohl vést k erozi těchto hodnot a k právní anarchii. Uvedené závěry rozšířeného senátu jsou závazné také v nyní projednávané věci a Nejvyšší správní soud podle nich postupoval již v rozsudku ze dne 20. 7. 2021, č. j. 6 As 73/2021 - 67.

[13] K podání stěžovatelek, které bylo soudu doručeno po vydání rozsudku rozšířeného senátu a ve kterém požadovaly předložení věci Ústavnímu soudu za účelem zrušení § 6 odst. 1

písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), pro rozpor s čl. 36 Listiny základních práv a svobod, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že k navrhovanému postupu neshledal důvod. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky *dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použit, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu*. Při rozhodování o kasační stížnosti stěžovatelek však Nejvyšší správní soud § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona neaplikoval. V souzené věci se zabýval výhradně otázkou pasivní legitimity jakožto nezbytné podmínky řízení před správními soudy, nikoli otázkou zákonnosti či ústavnosti krizového opatření vlády, kde by se již případně musel zabývat ústavností zákona, na jehož základě bylo krizové opatření přijato.

[14] Krajský soud tak v napadeném usnesení dospěl ke správnému právnímu závěru, že žalovaná škola nebyla v řízení pasivně legitimována, a proto v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu stěžovatelek odmítl.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[15] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelek jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s.

[16] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelky neměly ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšná žalovaná by vůči stěžovatelkám měla právo na náhradu účelně vynaložených nákladů na zastoupení advokátem (viz k tomu přiměřeně - pro jiné případy a situace - usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod [29]). V daném případě však Nejvyšší správní soud ve shodě s rozšířeným senátem (viz bod [86] rozsudku č. j. 9 As 264/2020 - 51) přihlédl k existenci rozporu v rozhodovací praxi správních soudů stran sporné právní otázky, který byl odstraněn právě uvedeným rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 9 As 264/2020 - 51, jímž byla judikatura správních soudů sjednocena. Z důvodů zvláštního zřetele hodných proto Nejvyšší správní soud v daném případě žalované náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 24. září 2021

JUDr. Tomáš Langášek  
předseda senátu