



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **nezl. A. Č.**, zastoupený Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalované: **Základní a mateřská škola Kopřivnice, 17. listopadu 1225 okres Nový Jičín, příspěvková organizace**, se sídlem 17. listopadu 1225, Kopřivnice, zastoupená Mgr. Lucíí Damkovou, advokátkou se sídlem Ó. Lysohorského 702, Frýdek-Místek, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2021, čj. 22 A 94/2020-74,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal ke Krajskému soudu v Ostravě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem proti žalované a vládě, se sídlem Nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, který měl spočívat 1) v neumožnění osobní přítomnosti žalobce – žáka 7. třídy – na základním vzdělávání v základní škole a omezování kvality a rozsahu výuky od 14. 10. 2020 do 20. 11. 2020 a 2) ve vyloučení zpěvu ze vzdělávacích aktivit od 14. 10. 2020 do 20. 11. 2020. Žalobu v části směřující proti vládě Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 3. 12. 2020, čj. 22 A 90/2020-25, vyloučil k samostatnému projednání a následně ji usnesením ze dne 17. 12. 2020, čj. 22 A 93/2020-26, postoupil Městskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému.

[2] V řízení před Krajským soudem v Ostravě se žalobce domáhal toho, aby soud označil oba výše namítané zásahy za nezákonné a aby žalované zakázal pokračovat v neumožnění osobní

přítomnosti žalobce na základním vzdělání v základní škole a omezování kvality a rozsahu výuky podle krizových opatření vlády přijatých usneseními č. 1022 ze dne 12. 10. 2020, č. 1112 ze dne 30. 10. 2020, č. 1191 ze dne 16. 11. 2020, č. 1197 ze dne 20. 11. 2020 a č. 1198 ze dne 20. 11. 2020. Přípustnost žaloby dovedl ze závěrů obsažených v bodě 27 usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 19/20, a v bodě 117 rozsudku NSS ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu se žalobce domníval, že zákazem jeho osobní přítomnosti na výuce na základní škole bylo zasaženo do jeho práva na vzdělání a práva na respektování soukromého a rodinného života a došlo k jeho diskriminaci při výkonu těchto práv. Od 14. 10. 2020 bylo žalobci upřeno právo na plnohodnotné vzdělání a bylo podstatným způsobem zasaženo do jeho práva stýkat se se svými vrstevníky, neboť školní docházka plní důležitou socializační roli. Diskriminace žalobce byla podle něj založena tím, že krizová opatření stanovovala výjimky pro různé osoby (odlišné zejména věkem), aniž by pro tyto výjimky byl dán relevantní důvod z hlediska epidemiologie. Přijatá opatření navíc nebyla vydána v souladu se zákonem, neboť nouzový stav nebyl platně vyhlášen, tato opatření nebyla odůvodněná a z hlediska zásahu do práv žalobců byla nepřiměřená.

[3] Krajský soud žalobu shora uvedeným usnesením odmítl. V návaznosti na závěry rozsudku NSS ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, dospěl k závěru, že v posuzované věci žalovaná škola nenaplnuje ani jednu ze tří podmínek definice správního orgánu, proti jehož nezákonnému zásahu lze brojit žalobou podle § 82 s. ř. s. Úkon, jímž ředitelka školy rozhodla o uzavření školy a přechodu na distanční výuku v důsledku vydání krizových opatření vlády není úkonem podle § 165 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), takže nemůže být ani úkonem správního orgánu v oblasti státní správy. Uzavření školy a přechod na distanční výuku dále nelze označit za výkon veřejné správy, ale za postup v záležitosti týkající se poskytování vzdělávání a školských služeb. Konečně škola nerozhodovala o právech a povinnostech žáků, neboť postupovala na základě krizového opatření, tj. podzákoné právní normy vydané podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů (krizový zákon), jejímž byla žalovaná jako základní škola adresátem stejně jako byl jejím adresátem žalobce v postavení žáka této školy. Fakticky šlo o realizaci dopadu krizového opatření na konkrétní školu a její žáky ve stejné obecné rovině jako se krizové opatření dotýkalo dalších škol a žáků, přičemž všechny tyto subjekty v souhrnu představují množinu adresátů právní normy. Z těchto důvodů měl krajský soud za to, že žaloba proti žalované škole není projednatelná ve správním soudnictví a ve věci tedy nebyly naplněny podmínky řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Tu směřoval jak proti nyní přezkoumávanému usnesení krajského soudu, tak proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2021, čj. 9 A 5/2021-47, jehož přezkum byl předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 8 As 99/2021. Ve vztahu k oběma usnesením stěžovatel zejména namítal, že není možné dopustit, aby krizová opatření (resp. jejich dopady na život stěžovatele) mohli napadnout pouze zvláštní kvalifikovaní navrhovatelé vymezení v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Soudy stěžovateli neponechaly žádnou možnost obrany proti dopadům vládních opatření, neboť jeho žalobu odmítl jak krajský soud nyní napadeným usnesením, tak městský soud ve vztahu k namítanému zásahu ze strany vlády. V usnesení ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21, Ústavní soud uvedl, že jednotlivec musí mít k dispozici efektivní prostředek nápravy proti zásahu do svých základních práv, proto je dle stěžovatele nutné připustit možnost přezkumu dopadů krizového opatření vlády na základě zásahové žaloby. Příslušná krizová opatření navíc byla založena na podobné legislativní technice, jakou Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, prohlásil za protiústavní.

pokračování

Stěžovatel nemá možnost domoci se zrušení vládních opatření. Podle judikatury Ústavního soudu má přístup k soudu pouze tehdy, pokud na základě přijatého krizového opatření dojde k vydání individuálního aktu vůči jednotlivci, avšak stěžovatel se (s ohledem na svůj věk a objektivní překážky) nemůže přestupku v tomto směru dopustit. Ve vztahu k oběma napadeným usnesením (krajského soudu i Městského soudu v Praze) stěžovatel dále namítá jejich nepřezkoumatelnost, neboť v žalobách odkázal na judikaturu správních soudů, podle níž bylo namístě věc projednat. S touto argumentací se soudy adekvátně nevypořádaly. Stěžovatel závěrem uvedl, že si je vědom toho, že v době podání kasační stížnosti se předmětnými otázkami zabývá rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a proto z opatrnosti podal kasační stížnost proti oběma odmítavým usnesením.

[5] Stěžovatel dále s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva namítá, že krajský soud svým postupem porušil jeho právo na nestranný soud. Místopředseda krajského soudu, tedy představitel „vedení“ soudu, totiž ještě před tím, než bylo napadené usnesení doručeno stěžovateli, rozsáhle komentoval výsledek sporu do médií. To podle stěžovatele naznačuje, že senát nerozhodoval v dané věci nestranně a nezávisle bez ovlivňování z vnějšku.

[6] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s názorem krajského soudu, že když aplikovala krizové opatření vlády, nevystupovala v roli správního orgánu, nýbrž jako subjekt poskytující výchovu a vzdělávání. Není proto pasivně legitimována v řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Odkázala na usnesení NSS ze dne 19. 2. 2021, čj. 9 As 264/2020-29, podle něhož zákaz osobní přítomnosti žáků na základním vzdělávání v základní škole stanovený mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví nepotřeboval žádnou aktivitu ze strany školy: i pokud by ředitel školy nekonal nic, na faktickém postavení žáků by se nic nezměnilo.

[7] Stěžovatel i žalovaná se vyjádřili také k rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51. Podle stěžovatele lze nyní projednávanou věc podřadit pod situaci uvedenou v bodě 56 tohoto rozsudku, v níž škole v souvislosti s krizovým opatřením plyne nějaká pravomoc, tj. například rozhoduje o tom, zda určitý žák spadá do kategorie žáků, kterým má být i nadále poskytována prezenční výuka. Podle stěžovatele z opatření existovala celá řada výjimek, při jejichž uplatnění byl jako žák se speciálními vzdělávacími potřebami diskriminován. Žalovaná s touto argumentací nesouhlasí. Má za to, že žádné individuální rozhodnutí ve smyslu bodu 56 rozsudku rozšířeného senátu nečinila. Stěžovatel nespadá do kategorie žáků, kterým měla být v rozhodném období poskytována prezenční výuka. Stěžovatel kromě toho není žákem se speciálními vzdělávacími potřebami.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud v první řadě zkoumal, zda krajský soud v napadeném usnesení přezkoumatelně odůvodnil, proč přistoupil k odmítnutí podané žaloby (k obsahu samotného pojmu nepřezkoumatelnost srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007-64, či ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005-245). S ohledem na kritéria (ne)přezkoumatelnosti vymezená v judikatuře Nejvyššího správního soudu nelze stěžovateli přisvědčit v tom, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s jeho argumentací ve prospěch věcného projednání žaloby. Právě naopak, s ohledem na odmítnutí žaloby šlo o jedinou právní otázku, již se krajský soud věnoval, přičemž odůvodnění nyní napadeného usnesení vystavěl na logických a vzájemně provázaných závěrech. V tomto směru lze stěžovateli

vytknout, že námitku nepřezkoumatelnosti vznesl jak proti nyní napadenému usnesení krajského soudu, tak proti usnesení Městského soudu v Praze. Její důvody navíc byly velmi obecné a nijak konkrétně neodlišovaly postup obou soudů.

[10] Jádrem nyní projednávané věci je otázka, zdali krajský soud postupoval zákonně, pokud žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu žalované školy odmítl pro chybějící pravomoc o věci rozhodnout. Podstatou tohoto sporu je tedy posouzení, zda žalovaná škola, která s odvoláním na krizové opatření vlády ukončila poskytování prezenční výuky, vystupovala v nynější věci jako správní orgán. K tomu Nejvyšší správní soud předesílá, že touto otázkou se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51, mimo jiné rozhodl, že „[z]akázala-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 školy (§ 83 s. ř. s.)“ (bod 76). Tímto právním závěrem je Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci vázán. Zároveň je nutno dodat, že v návaznosti na uvedený rozsudek rozšířeného senátu se v nedávné době Nejvyšší správní soud zabýval skutkově i právně velmi obdobnými otázkami v rozsudcích ze dne 20. 7. 2021, čj. 6 As 73/2021-67, ze dne 22. 7. 2021, čj. 10 As 123/2021-41, a ze dne 24. 9. 2021, čj. 6 As 89/2021-38. V daných věcech Nejvyšší správní soud zcela následoval závěry vyslovené ve výše citovaném rozsudku rozšířeného senátu, přičemž na všechny tři shora uvedené rozsudky Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje.

[11] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v odůvodnění citovaného rozsudku čj. 9 As 264/2020-51 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 právní 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 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 [...]. Škola totiž není součástí nějaké úřední hierarchie a instancčnosti, není součástí spleťtité soustavy 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“ (body 48 a 49). Pokračoval, že „[v]e 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“ (bod 50).

[12] V nyní projednávané věci jsou úvahy krajského soudu s těmito závěry rozšířeného senátu v souladu. Krajský soud postupoval správně a v souladu se zákonem, pokud žalobu odmítl, neboť škola v nynější věci nevystupovala jako správní orgán. S ohledem na tuto skutečnost nelze pro účely řízení o zásahové žalobě žalovanou považovat za původce zásahu spočívajícího v neumožnění prezenční výuky, a není tedy dána pravomoc správních soudů.

pokračování

[13] Argument stěžovatele odkazující na bod 56 rozsudku rozšířeného senátu čj. 9 As 264/2020-51 nemůže výše uvedený závěr nijak zpochybnit. V daném bodě rozšířený senát uvedl, že „jinak by na věc poblížel tehdy, pokud by v souvislosti se sporným opatřením plynula škole nějaká pravomoc. Pokud by například žák tvrdil, že spadá do kategorie žáků, kterým má být i nadále poskytována prezenční výuka, ovšem škola by výuku neumožnila s tím, že žák do této kategorie nespadá, jistě by škola byla tím správním orgánem, který zasáhl do práv žákyňe [...]“. O takový případ se v projednávané věci nejedná. Stěžovatel neargumentuje v tom smyslu, že spadl do některé konkrétní kategorie žáků, kterým měla být v rozhodném období poskytována prezenční výuka. Ve skutečnosti tvrdí, že byl diskriminován tím, že se na něj žádná taková kategorie nevztahovala. Jeho argumentace tedy směřuje vůči samotnému obsahu krizového opatření, a nikoli proti individualizovanému uplatnění pravomoci, která by z krizového opatření plynula žalované škole.

[14] Stěžovatel dále namítá, že odmítnutí jeho žaloby znamená odepření soudní ochrany a že napadené usnesení porušilo jeho právo na účinné prostředky ochrany (zejména odmítl-li jeho žalobu proti vládě i Městský soud v Praze). Nejvyšší správní soud si je ve shodě s rozšířeným senátem vědom, že zvolené řešení nepřispívá k ochraně individuálních práv v době pandemie nemoci covid-19. Na druhou stranu však nepředstavuje odepření práva na soudní ochranu a účinné prostředky ochrany ve všech případech, neboť nevylučuje ochranu tehdy, kdy se aplikace krizových opatření orgány veřejné správy negativně projeví v právech konkrétního jednotlivce ve formě aktu aplikace práva (správního rozhodnutí) nebo zásahu, pokynu či donucení orgánu vůči konkrétnímu jednotlivci. Nejvyšší správní soud se tedy s ohledem na rozšířeným senátem vyslovené závěry neztotožnil ani s touto kasační námitkou.

[15] Pokud jde o námitku stěžovatele, podle níž mediální vyjádření místopředsedy krajského soudu naznačuje, že senát nerozhodoval ve věci nestranně a nezávisle, Nejvyšší správní soud se podobnou námitkou směřující vůči témuž mediálnímu vyjádření zabýval v rozsudku ze dne 22. 7. 2021, čj. 10 As 123/2021-41, body 16–19. V nyní souzené věci není důvod se od závěrů tohoto rozsudku odchýlit. Ač by jistě bylo vhodnější, aby krajský soud o vydaném usnesení informoval až poté, co je doručeno oběma stranám, případně poté, co je veřejně vyhlášeno, postup místopředsedy krajského soudu nemůže u veřejnosti ani u účastníků řízení vzbudit oprávněné pochybnosti o nestrannosti a nezávislosti soudu. Jménem soudu může ve veřejném prostoru mluvit nejen například jeho tiskový mluvčí, ale též funkcionář (předseda či místopředseda) nebo sami rozhodující soudci. Z vyjádření místopředsedy soudu, které cituje stěžovatel, neplyne více než to, že o usnesení informoval ještě předtím, než bylo usnesení doručeno oběma účastníkům. Jinak však z obsahu vyjádření neplyne nic, co by ukazovalo na vztah místopředsedy k účastníkům či k samotné věci. Místopředseda jen srozumitelným způsobem vysvětloval důvody rozhodnutí soudu. Z těchto důvodů považuje Nejvyšší správní soud i tuto kasační námitku jako nedůvodnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první a § 60 odst. 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal s ohledem na výjimečnou situaci, v níž stěžovatel kasační stížnost podal. Ve shodě s rozšířeným senátem (viz bod 86 rozsudku čj. 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 čj. 9 As 264/2020-51, jímž byla judikatura

správních soudů sjednocena. Právě to představuje důvody zvláštního zřetele hodné, na jejichž základě Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalované nepřiznal.

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

V Brně 8. října 2021

Petr Mikeš
předseda senátu