

USNESENÍ

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobkyně:

a) X, narozená X
bytem X
zastoupená otcem X
bytem X

b) X, narozená X
bytem X
zastoupená otcem X
bytem X

proti

žalované:

Základní škola Česká Lípa, 28. října 2733, příspěvková organizace
sídlem 28. října 2733, 470 06 Česká Lípa

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Každé z žalobkyně se vrací z účtu Krajského soudu v Ústí nad Labem zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2 000 Kč, ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou ke zdejšímu soudu dne 7. 1. 2021 se žalobkyně domáhají, aby soud určil, že zásah žalované spočívající v neumožnění osobní účasti na vzdělávání v základní škole prezenční formou s odkazem na usnesení vlády č. 1377 ze dne 23. 12. 2020, vyhlášené pod č. 597/2020 Sb., a účinné ode dne 27. 12. 2020 od 00:00 hod. do dne 10. 1. 2021 do 23.59 hod. (dále jen „usnesení č. 1377“), deklarovaný opatřením ředitele žalované ze dne 31. 12. 2020, byl nezákonný a zakázal žalované v zásahu pokračovat.
2. Dne 30. 12. 2020 ředitel žalované na webových stránkách školy a současně v informačním systému školy, tzv. Bakalářích, zveřejnil s odkazem na usnesení vlády č. 1377 informaci o distanční formě výuky u žáků třetí, čtvrté a páté třídy prvního stupně.
3. Dle usnesení vlády č. 1377, na které ředitel školy v opatření odkazuje, platilo, že vláda omezuje s účinností ode dne 27. 12. 2020 od 00:00 hod. do 10. 1. 2021 do 23:59 hod. provoz základních škol podle školského zákona, a to tak, že se zakazuje osobní

přítomnost žáků na základním vzdělávání v základní škole s dále tam uvedenými výjimkami, které se žalobkyně netýkají.

4. Usnesení vlády č. 1377 bylo vydáno s odkazem na usnesení vlády č. 957 ze dne 30. 9. 2020, vyhlášené pod č. 391/2020 Sb., kterým vláda v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásila pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV - 2/ na území České republiky nouzový stav a ve smyslu § 5 písm. a) - e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, pro řešení vzniklé krizové situace, rozhodla o přijetí krizových opatření.
5. Žalobkyně namítaly, že nouzový stav byl vyhlášen v rozporu se zákonem. Vláda tak na jeho základě nemůže vydávat žádná opatření omezující základní práva a svobody občanů České republiky ani práva dětí na řádné prezenční vzdělání podle školského zákona a žalovaná nemůže být těmito opatřeními vlády vázána. Pokud žalovaná za takové situace žalobkyním odpírá osobní účast na základním vzdělávání, byť s odkazem na usnesení vlády, jedná nezákonně. Žalobkyně se proto domáhají, aby žalovaná s protiprávním jednáním ustala a nadále plnila svou zákonnou povinnost poskytovat žalobkyním řádné základní vzdělání prezenční formou.
6. V písemném vyjádření k žalobě žalovaná uvedla, že žalobkyně v podané žalobě za nezákonný zásah, proti kterému brojí, označují opatření ředitele školy ze dne 30. 12. 2020. Citované opatření ředitele školy bylo vydáno na základě usnesení vlády č. 1377, na které v napadeném opatření odkazuje i ředitel žalované. V usnesení vlády č. 1377 vláda omezuje provoz základních škol podle školského zákona, a to tak, že zakazuje osobní přítomnost žáků na základním vzdělávání základní škole s výjimkami, které se nevztahují na žalobkyně. Jak vyplývá z obsahu samotné žaloby, žalobkyně za nezákonný zásah do svého práva na vzdělání považují zákaz osobně se účastnit základního vzdělávání v základní škole. Z usnesení vlády č. 1377 je zřejmé, že zákaz osobní účasti je přičitatelný vládě, nikoli žalované. Dokument s názvem „Informace k provozu školy od 4. 1. 2021“, kterým byl na webových stránkách žalované zveřejněn dne 31. 12. 2020, pouze žákům a rodičům zprostředkoval informaci o distanční formě výuky u žáků třetích, čtvrtých a pátých tříd prvního stupně v důsledku vládního zákazu osobní účasti na vzdělávání, a to s odkazem na tehdy platné usnesení vlády o přijetí krizového opatření. Žalovaná tímto svým sdělením nerealizovala svojí vůli, sdělení nebylo výsledkem žádného rozhodovacího procesu a nemělo tak schopnost zasáhnout do práv žalobkyně. Žalovaná uzavřela, že v případě informování o distanční výuce se o žádný zásah žalované nejednalo, sdělení označené „Informace k provozu školy od 4. 1. 2021“, není úkonem bezprostředně vynutitelným a žádná práva žalobkyně přímo neomezuje ani nezkracuje. Žalovaná proto navrhovala, aby soud žalobu zamítl.
7. V dalších podáních ze dne 27. 1. 2021, 2. 2. 2021, 23. 2. 2021 a 25. 2. 2021 žalobkyně mimo jiné poukázaly na nahrazení citovaného usnesení vlády dalšími obsahově obdobnými krizovými opatřeními vydanými novými usneseními vlády a citovaly aktuální judikaturu Ústavního soudu a Městského soudu v Praze, kterou pro posuzovanou věc považovaly za relevantní.
8. Soud se předně zabýval otázkou, zda jsou dány všechny procesní podmínky, jejichž splnění je nezbytným předpokladem pro meritorní projednání a rozhodnutí věci. Platí

totiž, že podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.

9. Žalobkyně podanou žalobu podřadily žalobnímu typu předvídanému v § 4 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 82 a násl. s. ř. s.
10. Podle § 82 s. ř. s. se může „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 přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl 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 zasazeno (5. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu více viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS).
11. Jak plyne z textu § 82 s. ř. s. a ustálené judikatury, čtvrtou podmínkou pro důvodnost zásahové žaloby je vedle existence zásahu současně skutečnost, že jeho původcem je správní orgán. Také úprava pasivní žalobní legitimace v § 83 s. ř. s. počítá s tím, že žalovaným je ten správní orgán, který je původcem zásahu směřujícího přímo proti žalobci a přímo zasahujícího do jeho práv (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, č. 3196/2015 Sb. NSS). Předpokladem přímosti zásahu je jeho individualizace vůči žalobci (srov. KÜHN, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 700). Podle zdejšího soudu nedošlo k individualizaci zásahu vůči žalobkyním a) a b) působením školy, takže ji nejde považovat za původce zásahu. Škola v posuzovaném případě také nevystupovala jako správní orgán, který by vykonával veřejnou správu.
12. Zdejší soud se ztotožnil s právním názorem vyjádřeným v usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2020, č. j. 18A 71/2020 - 230, i když si je vědom, že rozhodování správních soudů o této právní otázce není jednotné (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2021, vycházející z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100), a sporná právní otázka byla postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, neboť devátý senát rozhodující o kasační stížnosti proti zmiňovanému usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2020, č. j. 18A 71/2020 - 230, dospěl k právnímu názoru odlišnému od názoru osmého senátu. Devátý senát má za to, že škola v daném případě ani není původcem zásahu, ani nevystupuje jako správní orgán, který by vykonával veřejnou správu, a proto nemůže její postup pojmově představovat zásah správního orgánu, proti němuž by bylo možné bránit se zásahovou žalobou ve správním soudnictví.
13. V usnesení ze dne 19. 2. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 29, jímž byla věc postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu, devátý senát mimo jiné konstatoval:

14. „Bylo to totiž samotné krizové opatření vlády ve formě podzákonného právního předpisu, které stanovilo zcela konkrétní pravidlo chování, které zcela konkrétně vymezilo, na koho dopadá - šlo o obecné pravidlo přímo dopadající mj. na všechny žáky základních škol. Základní škola nijak dál neindividualizovala zásah přímo proti žalobkyni a), nečinila nic, co by bylo přímo proti ní zaměřeno. Informaci, kterou rozeslala adresně rodičům žáků včetně žalobkyně b), devátý senát shodně s městským soudem považuje jen za plošně distribuovanou informaci o existenci krizového opatření a jeho dopadech na školy a žáky, nikoli za úkon mířící konkrétně proti stěžovatelkám.
15. Nelze se ztotožnit s názorem osmého senátu, že k individualizaci v těchto situacích vždy dochází „až samotným postupem dané základní školy, jež aplikací mimořádného opatření daný zákaz realizuje v praxi právě uzavřením školy a z toho plynoucím nemožněním osobní přítomnosti na vzdělávání.“ Devátý senát je přesvědčen, že výše citovaný jasný příkaz mimořádného opatření („se zakazuje osobní přítomnost žáků na základním vzdělávání v základní škole“) již žádnou aktivitu ze strany školy nepotřeboval. Jinak řečeno, i pokud by ředitel školy nekonal nic (nešířil informaci o existenci opatření, nezamkl budovu školy aj.), na faktickém postavení žáků by se nic nezměnilo, neboť by výuku nemohli navštěvovat, a to dokonce pod hrozbou sankce za nedodržování protiepidemických opatření, jimž by ostatně byla vystavena i samotná škola [ve vztahu k mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví, jež posuzoval osmý senát, viz § 92n odst. 1 písm. b) ve vazbě na § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví].
16. Lze tak konstatovat, že základní škola není ve vztahu k protiepidemickým opatřením v roli toho, kdo vrchnostensky působí na žáky, ale toho, kdo sám poslouchá vrchnostenský příkaz Ministerstva zdravotnictví či vlády, jinak řečeno, je ve zcela totožném postavení jako protiepidemickými opatřeními uzavřené univerzity, uzavřená sportovní zařízení, uzavřené restaurace, divadla či další služby, či jako církve a náboženské společnosti. Ty ostatně také musely podle protiepidemických opatření ukončit po určité období veřejné bohoslužby, a odeprít tak svým věřícím výkon základního práva podle čl. 16 odst. 1 Listiny; je však absurdní představa, že by je za to věřící mohli žalovat.
17. Základní škola tudíž nebyla původcem zásahu v tom smyslu, že by rozhodla o tom, že k němu dojde. Sama byla pouze v postavení pasivního adresáta normy, obsažené v usnesení vlády č. 1022. Měla povinnost faktickými úkony naplnit v této normě obsažený příkaz neuskutečňovat výuku prezenčně (tj. zdržet se určitého jednání). Tento příkaz škole totiž odráží zákaz adresovaný žákům výuky se osobně účastnit. Neměla možnost diskrece ohledně toho, zda se bude touto normou řídit, protože byla obsažena v podzákonném obecně závazném právním předpise. Nedisponovala ani možností uvážit o souladu usnesení vlády se zákonem a ústavním pořádkem, a v případě závěru o rozporu jej nemohla neaplikovat. Zápůrčí zásahová žaloba proti základní škole by tedy ani nemohla účinně vést k tomu, že se případně shledaný nezákonný zásah nebude opakovat, protože vláda, která vydala právní předpis, na jehož výhradním podkladě k namítanému zásahu došlo, nebyla účastníkem řízení a nebylo možné jí uložit, aby se zdržela vydávání jiných právních předpisů s tímto obsahem (na rozdíl od postupu, o kterém uvažoval osmý senát, který připustil, že vedle žalovaného by byl odpůrcem i orgán, který vydal opatření obecné povahy). Pokud totiž jde o mimořádné opatření, jež má povahu „jiného právního předpisu“, nemůže jej správní soud sám zrušit a nemůže ani navrhnout jeho zrušení Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Jediné, co by mohl udělat při použití postupu navrhovaného osmým senátem v bodě 140 jeho rozsudku, je zkritizovat „žalovanou“ školu za to, že jednala podle tohoto protiprávního opatření, a

dopustila se tak nezákonného zásahu. To však podle přesvědčení devátého senátu nelze označit za účinnou soudní ochranu, o niž osmý senát ve svém rozsudku usiloval.

18. *Podle ustálené judikatury může být zásahem správního orgánu i takové jednání, kdy se správní orgán bezvýhradně řídí právním předpisem, především zákonem, který je však ústavně nekonformní. Ačkoli tehdy správní orgán také nemá možnost diskrece a postupuje podle závazných norem, je mu zásah přičitatelný. V takových případech byl žalovaným správní orgán, který vůči žalobci činil konkrétní, faktické úkony na základě údajně protiústavního zákona (srov. např. rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2020, č. j. 2 As 116/2017 - 94, v bodě 28 a násl.). Podmínkou však bylo, že šlo identifikovat konkrétní úkon, který mířil přímo proti žalobci a kterým došlo k individualizaci působení protiústavního předpisu, takže byla přímo dotčena žalobcova právní sféra. Devátý senát jej však v jednání základní školy vůči stěžovatelkám nenachází, a proto se přiklání k závěru, že z hlediska kauzální souvislosti byla nemožnost stěžovatelky a) účastnit se osobně výuky zapříčiněna výhradně zákazem obsaženým v usnesení vlády. Zásah by proto neměl být přičitatelný základní škole.“*
19. *Dle názoru zdejšího soudu jsou citované závěry, s nimiž se zdejší soud plně ztotožňuje, aplikovatelné i na nyní posuzovaný případ žalobkyní a) a b), stejně jako závěr, že škola v takovýchto případech nevystupuje jako správní orgán, který by vykonával veřejnou správu. K tomu devátý senát uvedl:*
20. *„Devátý senát však má za to, že při postupu podle usnesení vlády č. 1022 základní škola nevykonávala veřejnou moc ani nebyla vůči stěžovatelkám ve vrchnostenském postavení. Nerozhodovala o tom, jakým způsobem bude moci žalobkyně a) naplňovat své právo na vzdělávání. Způsob jeho výkonu odlišný od § 22 školského zákona byl po dobu platnosti krizového opatření určen přímo usnesením vlády č. 1022 ve vazbě na úpravu výuky při omezení osobní přítomnosti dětí, žáků a studentů ve školách obsaženou v § 184a školského zákona. Z tohoto usnesení pro žalobkyni a) přímo vyplýval zákaz osobně se účastnit výuky, aniž bylo třeba jej ze strany školy jakkoli fakticky provést nebo jej dále konkretizovat. Usnesení vlády č. 1022 se přechodně stalo přímo součástí právního rámce, v němž základní škola uskutečňovala svoji činnost a který upravoval způsob výkonu práva na vzdělání žalobkyně a). Vůči ní tudíž nebyla škola v postavení, že by z vrchnostenské pozice působila v její právní sféře a omezovala ji v naplňování práva na vzdělávání. Sama postupovala toliko podle příkazu, který jí plynul z téhož usnesení vlády, přestala realizovat výuku v budově školy a postupovala v režimu tzv. distanční výuky. To, že je poskytování základního vzdělávání veřejnou službou, resp. vzdělání veřejným statkem, ještě samo o sobě nesvědčí o tom, že všechny úkony prováděné subjektem pověřeným veřejnou službou představují veřejnou správu (srov. obdobně např. činnost Českého rozhlasu, která je veřejnou službou podle § 2 odst. 1 zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů, a přesto ji nelze označit za veřejnou správu).*
21. *Ohledně omezení, jež se žalobkyní a) a b) dotklo, tedy podle zdejšího soudu nebyla základní škola nadána žádnou pravomocí spadající do oblasti veřejné správy. Proto by přezkum jejího postupu ve správním soudnictví překračoval zákonnou působnost správních soudů.*
22. *Soud tedy shrnuje a uzavírá, že žalovaná v žalobkyněmi naříkaném ohledu nevystupovala jako správní orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., přičemž žalobkyněmi specifikovaná jednání žalované nelze považovat za zásah správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Soud proto takto*

formulovanou žalobu nemohl věcně projednat a musel ji odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který nelze v řízení pokračovat.

23. Z uvedených důvodů pak soud nemohl ani věcně reagovat na žalobní námítky.
24. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
25. V souladu s § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soud žalobkyním vrací zaplacený soudní poplatek.
26. Soud neprojednával věc samu, a proto mohl rozhodnout bez jednání (§ 49 odst. 1 věta první, s. ř. s. *a contrario*).

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.

Liberec 3. března 2020

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu