



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatelek: **a) městská část Praha 9**, Sokolovská 14/324, Praha 9, **b) Základní škola Novoborská**, Novoborská 371/10, Praha 9, **c) Mateřská škola Kytlická**, Kytlická 757/17, Praha 9, všechny zastoupené Mgr. Františkem Steidlem, advokátem, Týnská 12, Praha 1, **d) nezletilá E. Š.**, zastoupená zákonnými zástupci Š. J. a L. Š. a advokátem Mgr. Ondřejem Stravou, Ostrov u Macochy 180, **e) nezletilá S. S.**, zastoupená zákonným zástupcem Mgr. O. S. a advokátem JUDr. Tomášem Nielsenem, Kozí 916/5, Praha 1, **f) nezletilá J. H.**, zastoupená zákonnými zástupci J. a D. H. a advokátem JUDr. Tomášem Nielsenem, Kozí 916/5, Praha 1, **g) nezletilá K. H.**, zastoupena zákonným zástupcem JUDr. L. H., proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrzích na vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy vydaného odpůrcem dne 19. 4. 2021 pod čj. MZDR 14600/2021-3/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy vydané odpůrcem dne 19. 4. 2021 pod čj. MZDR 14600/2021-3/MIN/KAN **bylo** v rozsahu čl. I odst. 4 a odst. 5 **v rozporu se zákonem.**
- II. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovatelkám a) až c) náklady řízení ve výši 43 097 Kč do rukou jejich zástupce Mgr. Františka Steidla, advokáta se sídlem Týnská 633/12, Praha 1, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.
- III. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovatelce d) náklady řízení ve výši 17 342 Kč do rukou jejího zástupce Mgr. Ondřeje Stravy, advokáta se sídlem Ostrov u Macochy 180, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovatelce e) náklady řízení ve výši 5 000 Kč do rukou jejího zástupce JUDr. Tomáše Nielsen, advokáta se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

- V. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovatelce f) náklady řízení ve výši 13 228 Kč do rukou jejího zástupce JUDr. Tomáše Nielsena, advokáta se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.
- VI. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovatelce g) náklady řízení ve výši 5 000 Kč do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah návrhů

[1] Před Nejvyšším správním soudem probíhá řízení o pěti návrzích, jimiž navrhovatelky napadly v období od 21. 4. 2021 do 3. 5. 2021 opatření obecné povahy ze dne 19. 4. 2021, čj. MZDR 14600/2021-3/MIN/KAN. Tímto opatřením Ministerstvo zdravotnictví omezilo jednak provoz vysokých škol (které se řídí zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách), jednak provoz škol a školských zařízení (jejichž fungování upravuje školský zákon, tj. zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání). Číslo „3“ před druhým lomítkem značí, že se jedná o třetí verzi opatření regulujícího provoz škol. (V současnosti – od 31. 5. 2021 – už je účinná verze nesoucí číslo 13.) Omezení obsažené v čl. I opatření dopadalo ve svých čtrnácti odstavcích na široký rozsah činností – nejen na samotnou osobní přítomnost při výuce ve všech stupních a formách vzdělávání, ale také na provoz středisek volného času, školních klubů a družin, školských výchovných a ubytovacích zařízení či na konání zkoušek.

[2] **Navrhovatelky a) až c)** (městská část a dvě školy) se pokládají za dotčené na právech tím, že napadené opatření

- zcela zakázalo přítomnost žáků 2. stupně základní školy ve školách [až na výjimky – viz čl. I odst. 4 písm. i)],
- žákům 1. stupně základní školy nařídilo povinné střídání tříd v lichém a sudém týdnu [viz čl. I odst. 4 písm. d) a e)],
- zcela zakázalo osobní přítomnost dětí v mateřských školách [až na výjimky – viz čl. I odst. 5 písm. a)].

Ministerstvo předně není podle navrhovatelek a) až c) oprávněno omezovat provoz MŠ a ZŠ na základě zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 (dále jen „pandemický zákon“), který ve svém § 2 odst. 2 písm. f) míří jen na vysoké školy. Pokud ministerstvo mínilo regulovat provoz MŠ a ZŠ na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, vzniká otázka, zda to lze za stavu pandemické pohotovosti vůbec činit, protože zákonodárce takovou regulaci nezahrnul do taxativního výčtu opatření vydávaných *za účelem likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku* podle § 2 odst. 2 pandemického zákona. I kdyby to bylo možné, muselo by tak ministerstvo činit jen v nezbytně nutném rozsahu (viz § 69

pokračování

odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví). Tato podmínka ale nebyla ani zkoumána, což navrhovatelky rozvinuly v další námitce.

[3] Opatření není podle navrhovatelek a) až c) nezbytné. Základní a mateřské školy zřizované městskou částí Praha 9 umožňují žákům a dětem přístup do školy teprve poté, co u nich laboratorní testování prokáže negativní výsledek spolehlivého RT-PCR testu. Nezbytnost neprokázala ani praxe: za první týden testování byly na zmíněných školách pozitivní jen setiny procent testů (v celé populaci to byl pětinašobek a u zaměstnanců to bylo o třetinu více než ve školách). Prokázalo se tak, že školy nejsou místem masivního šíření viru a rizika spojená s úplným otevřením škol jsou zřetelně nižší než nebezpečí plynoucí z dlouhodobého narušení vzdělávacího procesu. O to více zaráží, že opatření vůbec nezdůvodňuje, proč v MŠ a ZŠ mají platit podstatně přísnější pravidla než ve zbytku společnosti.

[4] **Navrhovatelka d)** je přihlášená k docházce do lesní mateřské školy. Protože je jí teprve pět let, neplní zatím povinnost předškolního vzdělávání a nevztahuje se na ni výjimka z uzavření mateřských škol. Navrhovatelka d) upozornila na to, že ministerstvo může podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví uzavřít školy jen proto, aby zakázalo nebo omezilo styk skupin fyzických osob, které jsou podezřelé z nákazy, s ostatními fyzickými osobami. Nyní však uzavřelo všechny mateřské školy, aniž zkoumalo konkrétní podezření na nákazu osob. Opatření je tedy vydáno mimo pravomoc, kterou zákon ministerstvu přiznává.

[5] Podle navrhovatelky d) nebylo opatření ani řádně odůvodněno. I ty sporé důvody se týkají spíše základních a středních škol; navíc se tu uvádí, že počet případů v mateřských školách byl oproti jiným typům škol nízký. Riziko zvýšeného přenosu ve školách je podle napadeného opatření při kombinaci určitých provozních opatření marginální. Právě taková provozní opatření však patří k běžnému režimu lesních mateřských škol: kolektiv netvoří více než 15 dětí [tento počet považuje opatření za bezpečný, viz jeho čl. I odst. 5 písm. a)], naprostá většina programu probíhá ve venkovním prostředí (které je podstatně bezpečnější než interiér), a lesní mateřské školy navíc dokážou uzpůsobit svůj provoz tak, aby se doba strávená uvnitř ještě zkrátila na naprosté minimum nebo aby se počet dětí v kolektivu dále snížil. Opatření je krom toho nevhodné, nepotřebné a zakládá nerovnost mezi dětmi předškolního věku a dětmi se speciálními vzdělávacími potřebami na straně jedné (ty do MŠ docházet mohou) a mladšími dětmi na straně druhé.

[6] I **navrhovatelka e)**, stejně jako **navrhovatelka f)**, zdůraznila, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví dopadá jen na skupiny fyzických osob podezřelých z nákazy. Ministerstvo tak v opatření vychází z ničím nepotvrzeného předpokladu, že všichni žáci jsou nakaženi covidem-19. Opatření podle obou navrhovatelek nesplňuje kritérium vhodnosti, potřeby a proporcionality. Proti masivnímu zásahu do základních práv dětí, zejména práva na vzdělání, stojí ochrana veřejného zdraví, která se ale ve skutečnosti nijak nevyklučuje s prezenční výukou ve školách.

[7] Konečně navrhovatelka **g)** má ve shodě se všemi ostatními za to, že právní úprava neumožňuje ministerstvu napadené opatření vydat. Navrhovatelka **g)** zvláště poukázala

na to, že pandemický zákon umožňuje omezit jen provoz vysokých škol, nikoli však škol mateřských, základních a středních, a už vůbec ne mimo nouzový stav. Ani podle ní neprojde opatření testem proporcionality.

II. Vyjádření ministerstva a repliky navrhovatele

[8] Ministerstvo zdůraznilo, že soud by při přezkumu opatření obecné povahy neměl nahrazovat orgány veřejné moci v jejich činnosti a hodnotit, které řešení je lepší. Ministerstvo se snaží svými opatřeními chránit život a zdraví, ale současně co nejméně omezovat chod společnosti (k tomu ministerstvo popsalo, jak konkrétně dbá na dodržování principu proporcionality). Zavřít mateřské a základní školy (a tedy omezit právo na vzdělání podle čl. 33 Listiny základních práv a svobod) umožňuje § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví (jak NSS uvedl už v usnesení ze dne 23. 3. 2021, čj. 9 Ao 1/2021-49, bod 11); krom toho je vzdělávání v nejvyšší možné míře nahrazeno distanční výukou. Nelze zpětně vyhodnotit, že děti měly být stoprocentně osobně přítomny na výuce, jen proto, že počáteční testování odhalilo jen málo pozitivních.

[9] „Epidemické“ opatření obecné povahy se vydává bez řízení (§ 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, § 3 odst. 6 pandemického zákona) a nevede se o něm spis; tím se vysvětluje, že jeho odůvodnění je nutně velice stručné, přesto však v tomto případě splňuje požadavky § 3 odst. 2 pandemického zákona. To, proč není možné otevřít mateřské školy pro všechny děti, proč je nutné využívat rotaci žáků na 1. stupni a proč zatím není možná prezenční výuka pro žáky 2. stupně, vysvětluje ministerstvo i na svých webových stránkách. Ministerstvo postupuje při rozvolňování opatrně, ale vzdělávání dětí je pro něj přednostní, proto se omezení postupně uvolňují (od 3. 5. v některých krajích, od 10. 5. pak ve všech krajích).

[10] Konkrétně k navrhovateli d) ministerstvo uvedlo, že není aktivně legitimována k podání návrhu, protože od 3. 5. se otevírají všechny mateřské školy v Praze. Tímto způsobem ministerstvo navrhovatele vyhovělo a ta už podle něj nemá důvod domáhat se soudního přezkumu. Ministerstvo také dodalo, že i když práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny základních práv a svobod požívají i děti v mateřských školách (nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, Pl. ÚS 16/14, bod 83), právní nárok na předškolní vzdělávání mají jen děti v posledním školním roce před nástupem povinné školní docházky. Navrhovatelka d) tak mohla být nanejvýš dotčena na svých oprávněných zájmech, nikoli na právech. Ministerstvo nesdílí ani navrhovatelčinu pochybnost, zda mohlo postupovat podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví: jsou-li totiž *„osoby podezřelé z nákazy omezeny v kontaktu s ostatními osobami, jsou z podstaty věci i tyto ostatní osoby omezeny právě tím, že se nemohou stýkat s těmi podezřelými“*.

[11] Navrhovatelky a) až c) ve své replice podotkly, že střídání jednotlivých tříd ZŠ (nově i na 2. stupni) v lichých a sudých týdnech (tzv. rotace) není odůvodněno vůbec nijak (a to ani v novějších opatřeních). Není podloženo žádným odborným stanoviskem a podporu pro ně nelze najít ani ve veřejných zdrojích.

pokračování

[12] Navrhovatelka d) ve své replice vyzdvihla význam vzdělávání v mateřských školách i pro ty nejmenší děti. Rodina je pro socializaci dítěte mimořádně významná, ovšem důležitou socializační roli plní právě i mateřská škola – a digitální kontakt (zdaleka ne všude využívaný) je jen slabou náhražkou za reálnou interakci mezi dětmi a pedagožkami.

III. Právní hodnocení

Procesní postup soudu

[13] Napadené opatření ze dne 19. 4. 2021 vyvolávalo právní účinky po dobu dvou týdnů (během této doby bylo změněno jednou drobnou novelou). S účinností od 3. 5. 2021 začalo ministerstvo regulovat provoz ve školách a školských zařízeních za pomoci navazujícího opatření ze dne 29. 4. 2021, čj. MZDR 14600/2021-6/MIN/KAN. Ještě předtím se ministerstvo pokusilo napadené opatření zrušit, to se mu však v důsledku formálně legislativní chyby nepodařilo.¹ Není pochyb o tom, že počínaje dnem 3. 5. 2021 již napadené opatření nebylo způsobilé upravovat právní vztahy, současně ale k tomuto dni nebylo formálně zrušeno. Nakonec však po upozornění zrušilo ministerstvo napadené opatření ke dni 25. 5. 2021.

[14] Skutečnost, že napadené opatření bylo zrušeno, sama o sobě nebrání tomu, aby soud pokračoval v řízení, jak plyne z § 13 odst. 4 pandemického zákona: *Pozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení. Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části byly v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, v rozsudku vysloví tento závěr.*

[15] Pandemický zákon tedy oproti obecné úpravě umožňuje soudu přezkoumat opatření obecné povahy, které již pozbylo platnosti, a vynést deklaratorní výrok určující jeho nezákonnost. Předmět řízení se v takové situaci nemění, neboť soud i nadále přezkoumává zákonnost totožného mimořádného opatření – jen získává novou výrokovou možnost. I ta je však vázána na to, že se navrhovatel takového výroku domáhá. Pokud navrhovatel sám od začátku deklaratorní petit nenavrhoval, ani tak neučiní po pozbytí platnosti, musí jej soud o této možnosti poučit, což v nynějším řízení učinil. Všechny navrhovatelky v této věci se buď již od počátku domáhaly deklaratorního petitu (směřujícího k vyslovení nezákonnosti již zrušeného opatření) jako petitu eventuálního, nebo jej takto změnily v průběhu řízení.

[16] Ministerstvo ve vztahu k navrhovatelce d) poukázalo na to, že s účinností od 3. 5. 2021 se otevírají všechny mateřské školy v Praze. Navrhovatelka tak už v době projednávání návrhu nebude aktivně legitimována, neboť ministerstvo samo zrušilo

¹ Srov. k tomu čl. II opatření ze dne 27. 4. 2021, čj. MZDR 14600/2021-5/MIN/KAN, a čl. II opatření ze dne 29. 4. 2021, čj. MZDR 14600/2021-6/MIN/KAN.

napadené opatření, a tím jí fakticky věcně vyhovělo. Měl by se proto podle něj uplatnit postup zmiňovaný v bodě 3 usnesení NSS ze dne 28. 4. 2021, čj. 6 Ao 17/2021-34:

„K postupu podle § 13 odst. 4 věty první pandemického zákona, podle kterého pozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení (aplikovaného např. v řízení vedeném pod sp. zn. 8 Ao 1/2021), Nejvyšší správní soud doplňuje, že smyslem přijetí tohoto ustanovení zákona bylo reagovat na situace, kdy odpůrce opakovaně vydává obsahově obdobná mimořádná opatření v krátkých časových intervalech, čímž reálně znemožňuje jejich soudní přezkum. O takovou situaci se však v posuzované věci zjevně nejedná.“

[17] Ministerstvo zde však dezinterpretuje právní názor NSS; ostatně z právě uvedené citace vynechalo druhou polovinu citovaného bodu 3, který pokračuje takto:

„Ke zrušení napadeného opatření došlo na základě provedeného soudního přezkumu Nejvyšším správním soudem, nikoli tedy postupem odpůrce, který by reálně znemožňoval ochranu subjektivních práv navrhovatele, čemuž má bránit právě speciální ustanovení § 13 odst. 4 pandemického zákona. V daném případě byl požadavek na poskytnutí soudní ochrany ve vztahu k napadenému opatření naplněn a jeho zrušením bylo dosaženo výsledku soudního řízení, kterého se navrhovatel podaným návrhem domáhal.“

NSS v citovaném usnesení reagoval na situaci, kdy již soud zrušil mimořádné opatření, čímž bylo dosaženo cíle, o nějž usiloval jak úspěšný navrhovatel v řízení vedoucím ke zrušení tohoto opatření, tak další navrhovatelé, kteří napadli totožné opatření. V nyní posuzovaném případě však napadené opatření nezrušil NSS, nýbrž samo ministerstvo (nejprve ovšem opatření jen materiálně nahradilo; k tomu viz bod [13] výše). Nyní probíhající řízení je tak na rozdíl od řízení ukončeného usnesením čj. 6 Ao 17/2021-34 prvním řízením, v němž soud může přezkoumat zákonnost napadeného opatření.

[18] Dalšímu postupu v řízení tak nebrání skutečnost, že po podání návrhů ministerstvo samo zrušilo napadené opatření. Z návrhů je zároveň zřejmé, že navrhovatelky chtějí, aby soud pokračoval v přezkumu původně napadeného a nyní již zrušeného mimořádného opatření, a navrhuji, aby soud jen deklaroval jeho nezákonnost.

[19] Usnesením ze dne 27. 5. 2021, čj. 10 Ao 2/2021-58, rozhodl NSS o spojení všech pěti věcí, které jsou nadále vedeny pod sp. zn. 10 Ao 2/2021. Soud pro úplnost podotýká, že navrhovatelka f) až do spojení věcí vystupovala jako osoba zúčastněná v řízení původně vedeném pod sp. zn. 10 Ao 4/2021. Po spojení věcí bylo toto její procesní postavení konzumováno procesní rolí navrhovatelky ve spojeném řízení.

Aktivní procesní legitimace navrhovatelek

[20] Ministerstvo zpochybnilo aktivní procesní legitimaci některých navrhovatelek, proto soud pokládá za nutné se s ní podrobněji vypořádat. Mezi navrhovatelkami jsou zákyně základních či mateřských škol, dále základní a mateřská škola, a konečně městská část, která je zřizovatelkou těchto škol.

pokračování

[21] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *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.*

[22] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K tomu je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná tvrzení o tom, že navrhovatelova 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 (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, ve věci *Územní plán Vysoká nad Labem*, bod 34). Aktivní procesní legitimaci jako podmínku řízení o návrhu nelze směšovat s aktivní věcnou legitimací, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, ve věci *úpravy směrné části územního plánu Brna*, bod 42).

[23] **Navrhovatelky e), f) a g)** jsou žákyněmi základní školy. Jsou tedy přímo dotčeny článkem I odstavcem 4 napadeného opatření, podle nějž se omezuje *provoz základních škol podle školského zákona, a to tak, že se zakazuje osobní přítomnost žáků na základním vzdělávání v základní škole, s výjimkou:*

- a) základní školy při zdravotnickém zařízení,
- b) škol zřízených při zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy,
- c) dětí v přípravné třídě,
- d) žáků 1. stupně ve škole, ve které je počet žáků 1. stupně nejvýše 75 žáků, pokud je budova tohoto 1. stupně stavebně oddělena od budovy 2. stupně základní školy, a to včetně školní jídelny,
- e) žáků 1. stupně ve škole, která nesplňuje podmínky podle písmene d), a to způsobem, že se vzdělávání v lichém týdnu neúčastní první polovina tříd a v sudém týdnu neúčastní druhá polovina tříd (při lichém počtu tříd lze počet zaokrouhlit),
- f) dětí v přípravném stupni základní školy speciální,
- g) základních škol nebo tříd zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona,
- h) individuální konzultace (pouze jedno dítě nebo žák, jeden pedagogický pracovník a případně zákonný zástupce),
- i) skupinové konzultace žáků 2. stupně ohrožených školním neúspěchem anebo žáků 9. tříd podle jejich potřeby vyhodnocené školou v předmětech potřebných pro přijímací zkoušky, a to v nejvyšším počtu 6 žáků v jedné skupině,

s tím, že prezenční výuka musí probíhat v neměnných třídách dětí nebo žáků, s výjimkou skupinové konzultace podle písm. i).

[24] **Navrhovatelka d)** je žákyní mateřské školy. Je tedy přímo dotčena článkem I odstavcem 5 napadeného opatření, podle nějž se omezuje *provoz mateřských škol podle*

školského zákona ve všech krajích s výjimkou Královéhradeckého kraje a Karlovarského kraje², a to tak, že se zakazuje osobní přítomnost dětí na předškolním vzdělávání v mateřské škole, s výjimkou

- a) dětí, které plní povinné předškolní vzdělávání s tím, že mohou být vzdělávány pouze v neměnných skupinách nejvýše 15 dětí,*
- b) mateřských škol a tříd zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona a*
- c) mateřské školy při zdravotnickém zařízení.*

[25] Citovaná ustanovení nesporně omezují právé uvedené navrhovatelky d), e), f) a g) ve výkonu jejich práva na vzdělání, jež je garantováno článkem 33 odstavcem 1 Listiny základních práv a svobod: *Každý má právo na vzdělání. Školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon.* V případě navrhovatelek e), f) a g) spočívá omezení práva na vzdělání v tom, že výuka na základní škole byla vůči nim změněna z prezenční na distanční formu, tedy na formu méně komplexní. I ve vztahu k méně závažnému zásahu do práva na vzdělání – tedy v tom, že vzdělávání bylo podmíněno testováním žáků na přítomnost onemocnění covid-19 – ostatně soud nedávno označil aktivní legitimaci žáků za nespornou (rozsudek ze dne 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021-65, bod [16]).

[26] Navrhovatelka d) navštěvuje mateřskou školu a nespadá do žádné z výjimek podle čl. I odst. 5 napadeného opatření. Stejně jako u žáků základních škol omezuje i zde napadené opatření právo na vzdělání, které mají i žáci mateřských škol (nálezn Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, bod 83). Navrhovatelka d) přílehlavě podotkla, že ve vztahu k žákům mateřských škol je distanční vzdělávání prakticky vyloučeno. V replice doplnila, že podle tematické zprávy České školní inspekce na téma vzdělávání v mateřských školách využívalo v období nouzového stavu jen 20 % mateřských škol nějakou platformu umožňující digitální kontakt mezi dětmi.

[27] **Navrhovatelka b)** je základní škola a **navrhovatelka c)** je mateřská škola. Obě jsou zřízeny navrhovatelkou a), tedy městskou částí hlavního města Prahy, jako příspěvkové organizace ve smyslu § 8 odst. 1 školského zákona: *Kraj, obec a dobrovolný svazek obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství, zřizuje školy a školská zařízení jako školské právnické osoby nebo příspěvkové organizace podle zvláštního právního předpisu.*

[28] Svou aktivní procesní legitimaci odůvodňují tím, že jakožto školy jsou povinny řádně vzdělávat žáky a děti a zároveň mají právo na to, aby do této jejich činnosti stát nevstupoval omezeními a zásahy, které jsou v rozporu se zákonem. Školy jsou napadeným opatřením omezeny na právu působit na své žáky formou osobního kontaktu, který je výchozím způsobem vzdělávání na základních a mateřských školách již od prvopočátků školní výuky.

[29] Z výše citovaného čl. I odst. 4 a 5 plyne, že až na striktně vymezené výjimky specifických druhů základních a mateřských škol či některých tříd v nich byla v období

² Opatření přezkoumávané v této věci bylo změněno drobnou novelou (vydanou pod čj. MZDR 14600/2021-4/MIN/KAN). Ta přidala do výčtu krajů, v nichž nebyl provoz mateřských škol nadále zakázán, s účinností od 26. 4. i Plzeňský kraj.

pokračování

účinnosti napadeného opatření zakázána osobní přítomnost dětí na školním či předškolním vzdělávání. Děti tak byly odkázány na uskutečňování výuky takzvaně distančním způsobem, nebo jim byla výuka úplně přerušena ve vztahu k aktivitám, u nichž je distanční podoba nemožná, či ve vztahu k těm předškolním dětem, u nichž je distanční výuka prakticky nemožná.

[30] Obě navrhovatelky podle soudu splňují podmínku, že napadené opatření přímo zasahuje do jejich práv. Samotným smyslem jejich existence je totiž poskytovat svým žákům vzdělání jako veřejnou službu ve smyslu § 2 odst. 3 školského zákona a také § 7 odst. 2 téhož zákona, podle něž *škola uskutečňuje vzdělávání podle vzdělávacích programů uvedených v § 3*. Zároveň školský zákon, a implicitně i čl. 33 Listiny základních práv a svobod, předpokládá, že vzdělávání probíhá prezenční formou; distanční formu lze tak z povahy věci pokládat za omezení vzdělávání. Napadené opatření výrazně omezilo navrhovatelky b) a c) v tom, aby plnohodnotně a vůči všem žákům poskytovaly veřejnou službu, kvůli níž byly zřízeny, či jim tuto veřejnou službu zcela znemožnilo. V tomto ohledu jim napadené opatření přímo zasahuje do práv, a je tedy nutné jim přiznat aktivní procesní legitimaci pro tento spor.

[31] Na tomto závěru nic nemění fakt, že navrhovatelky b) a c) jsou v řadě situací zároveň nadány i vrchnostenským postavením a stávají se „*správními orgány*“ ve smyslu legislativní zkratky vyjádřené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V něm je správním soudům svěřena pravomoc rozhodovat o *žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy*. Skutečnost, že jsou mateřské a základní školy mnohdy „*správními orgány*“ ve smyslu právě uvedené zkratky (viz například rozsudky NSS ze dne 31. 3. 2016, čj. 4 As 281/2015-32, týkající se rozhodování mateřské školy o přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání, či ze dne 21. 4. 2016, čj. 5 As 65/2015-52, č. 3422/2016 Sb. NSS, rozebírající povinnost základní školy zajistit výuku náboženství), však nemění nic na tom, že jsou zároveň i právníckými osobami, které jsou podřízeným adresátem právních norem. Tak je tomu v nynějším případě, kdy na ně pomocí napadeného opatření mocensky přímo působí ministerstvo. Konstantní judikatura NSS ostatně připomíná, že určitý subjekt může být ve správním soudnictví jednou v postavení žalovaného, pokud sám rozhoduje o právech a povinnostech jednotlivců, a jindy zase žalobcem, pokud ve vrchnostenském postavení není, a naopak do jeho práv zasahuje jiný orgán veřejné moci (viz zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 2. 2020, čj. 8 Afs 128/2018-46, č. 4006/2020 Sb. NSS, v němž NSS přiznal aktivní legitimaci k podání žaloby ve správním soudnictví v některých situacích i přímo státu jako veřejnoprávní korporaci). Navrhovatelky b) a c) jsou tedy legitimovány k podání nyní posuzovaného návrhu.

[32] **Navrhovatelka a)** je městskou částí hlavního města Prahy. Svou aktivní legitimaci dovozuje z toho, že ve své samostatné působnosti v souladu s § 18 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zřizuje základní a mateřské školy jako právnické osoby potřebné pro uspokojování potřeb občanů městské části. Výkon této samostatné působnosti je nejenom povinností, ale i právem samosprávného celku, neboť skrze výkon

samosprávy, jenž je obci svěřen, se uplatňuje ústavně zaručené právo na samosprávu. Zásadním omezením provozu základních a mateřských škol zřizovaných obcí zasahuje stát nejenom do povinnosti, ale i do práva územního samosprávného celku jakožto územního společenství občanů.

[33] K tomu je třeba uvést, že škola a její zřizovatel jsou do určité míry spojenými nádobami. Samotný zájem na tom, aby měl kdo obhájit práva školy, by tak nepředstavoval dostatečný důvod, který by založil samostatnou aktivní legitimaci navrhovatelky a) jako zřizovatelky škol. Jak bylo totiž vyloženo výše, i samotné školy mají aktivní procesní legitimaci a mohou samostatně napadnout opatření, které je zásadně omezuje v jejich činnosti. Nutně by tak nepotřebovaly, aby jejich práva samostatně hájil i jejich zřizovatel.

[34] Navrhovatelce a) ovšem aktivní procesní legitimace svědčí – avšak nikoli zprostředkovaně proto, aby hájila práva škol, které zřizuje, ale přímo proto, aby mohla při výkonu práva na samosprávu pečovat o výchovu a vzdělávání na svém území coby o jednu z potřeb svých občanů.

[35] Podle § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, který obecně vymezuje samostatnou působnost obcí, totiž platí:

*Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spoji, potřeby informací, **výchovy a vzdělávání**, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*

Ve vztahu ke konkrétní navrhovatelce a), která je městskou částí hlavního města Prahy, je zařazení „**výchovy a vzdělávání**“ do samostatné působnosti hlavního města Prahy upraveno ve speciálním § 16 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

[36] Právě citovaný § 35 zákona o obcích představuje základní vymezení tzv. samostatné působnosti obce, tedy těch oblastí, v nichž obec vykonává právo na samosprávu. Toto právo jí zaručuje jednak čl. 8 Ústavy, podrobněji pak zejména čl. 100 odst. 1 Ústavy, jehož první věta zní: *Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.* Do činnosti územních samosprávných celků může podle čl. 101 odst. 4 Ústavy stát zasahovat, *jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.* Přiznat navrhovatelce a) aktivní procesní legitimaci tedy představuje nástroj, jak ve správním soudnictví ochránit její právo na samosprávu před zásahem státní moci ve formě napadeného opatření ministerstva.

[37] Aktivní procesní legitimaci obcí proti opatřením obecné povahy, která se jich přímo dotýkají, ostatně NSS dovodil z práva na samosprávu již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS. Zde konstatoval, že právo na samosprávu a na výkon samostatné působnosti „*patří mezi práva, jejichž dotčení se může před správním soudem městská část hlavního města Prahy dovolávat podle § 101a s. ř. s.*“. V usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, pak soud dovodil aktivní procesní legitimaci obce z jejího práva hájit veřejný zájem

pokračování

na příznivém životním prostředí pro své občany v situaci, kdy na její území mohly zasahovat imise v důsledku stavebních záměrů předpokládaných územním plánem sousední obce. Tím spíše má mít obec aktivní procesní legitimaci vůči takovému opatření obecné povahy, které se přímo dotýká veřejného zájmu na výchově a vzdělávání jejích občanů – tedy úkolu, jenž je výslovně uveden ve výčtu činností zajišťovaných v samostatné působnosti obce podle § 35 odst. 2 zákona o obcích, respektive podle § 16 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze.

[38] Lze tedy shrnout okruh osob, které jsou v této věci aktivně procesně legitimovány k napadení mimořádného opatření ministerstva, respektive jeho konkrétních ustanovení. Patří sem navrhovatelka a) jako územní samosprávný celek pečující o výchovu a vzdělávání svých občanů; dále navrhovatelky b) a c) jako základní a mateřská škola, jimž opatření zasáhlo do naplňování samotného smyslu jejich existence; a konečně navrhovatelky d), e) f) a g), tedy zákyně těchto škol, jimž opatření zasahuje do práva na vzdělání.

Uzavření škol či omezení jejich provozu podle zákona o ochraně veřejného zdraví

[39] Navrhovatelky shodně namítaly, že ministerstvo nemohlo plošně uzavřít mateřské školy a 2. stupeň základních škol, ani plošně omezit (formou tzv. rotační výuky) provoz 1. stupně základních škol. Jsou přesvědčeny, že k tomu nelze použít ani § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona, ani § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle nichž ministerstvo postupovalo (viz úvodní odstavec napadeného opatření).

[40] Podle § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona je mimořádným opatřením omezení výuky nebo jiného provozu vysoké školy nebo stanovení podmínek pro výuku nebo jiný provoz vysoké školy. (Další písmena tohoto ustanovení tu není třeba citovat, protože se žádné z nich zjevně netýká škol ani školských zařízení.) Na základě tohoto ustanovení mohlo tedy ministerstvo omezit jen provoz vysokých škol, což učinilo v čl. I odst. 1 a 2 napadeného opatření, případně též v jeho čl. I odst. 13 písm. a) (konání přijímacích zkoušek mj. na vysoké školy). Žádným z návrhů, jimiž se soud nyní zabývá, však regulace vysokých škol nebyla nijak zpochybněna. Proto soud nezkoumal, zda ministerstvo v napadeném opatření správně užilo § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona, a dále se věnoval jen možnostem ministerstva podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Soud příliš nerozumí tomu, proč zákonodárce ve zvláštním pandemickém zákoně upravil jen omezení výuky nebo jiného provozu vysokých škol, zatímco omezování ostatních škol a školských zařízení sem nezahrnul, a ponechal je tak v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví. Ten ale k takto plošným opatřením není určen, jak bude vyloženo dále.

[41] Soud dává navrhovatelkám za pravdu v tom, že na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nemohlo ministerstvo plošně uzavřít mateřské a základní školy či omezit jejich provoz.

[42] Podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku

- a) zákaz nebo omezení výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, vývozu, prodeje a jiného nakládání s potravinami a dalšími výrobky, kterými může být šířeno infekční onemocnění, popřípadě příkaz k jejich zničení,
- b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu,**
- c) zákaz nebo omezení výroby, úpravy, dopravy a jiného nakládání s pitnou vodou a vodami užívanými k účelům podle § 6a a 6d, zákaz používání vod ze studní, pramenů, vodních nádrží, rybníků, potoků a řek,
- d) příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních,
- e) příkaz k provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekce a deratizace na celém zasaženém území; ohniskovou dezinfekci, dezinsekci a deratizaci provede zdravotní ústav (§ 86 odst. 1), stanoví-li tak rozhodnutím příslušný orgán ochrany veřejného zdraví; v takovém případě jsou fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby povinny vytvořit podmínky pro provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekce nebo deratizace stanovené rozhodnutím příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví a strpět provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekce nebo deratizace v termínu stanoveném tímto rozhodnutím; náklady na tuto ohniskovou dezinfekci, dezinsekci a deratizaci provedenou zdravotním ústavem jsou hrazeny ze státního rozpočtu,
- f) příkaz k varovnému označení objektů, v nichž došlo k infekčnímu onemocnění, a text tohoto označení,
- g) mimořádné očkování a preventivní podání jiných léčiv (profylaxe),
- h) příkaz k vyčlenění objektu v majetku státu, kraje nebo obce k izolaci fyzických osob nebo jejich karanténě,
- i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.

[43] Většina písmen tohoto ustanovení míří k úzce věcně vymezeným příkazům nebo zákazům (zákaz prodeje podezřelých potravin, zákaz používání vod, vyčlenění lůžek nebo přímo objektů k izolaci osob, provedení dezinfekce), které mají přispět k lepšímu zvládnutí konkrétních ohnisek epidemie. [Soud tu nechává stranou „zbytkové“ ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, k němuž se ve své judikatuře vyjádřil již opakovaně, viz rozsudek ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, body 141–146.] Naopak široce je formulováno právě písmeno b), které zasahuje velké množství běžných oblastí života a současně se intenzivně dotýká práv a svobod adresátů (a to i práv a svobod ústavně zaručených, jako jsou právo na vzdělání či svoboda pohybu). I způsob formulace tohoto ustanovení je odlišný: ostatní písmena vážou příkazy a zákazy na věci, vodní zdroje či místa – kdežto písmeno b) je zaměřeno přímo na osoby, tedy konkrétně *fyzické osoby podezřelé z nákazy*. Šlo by to vyjádřit i tak, že ostatní písmena mají relativně úzkou věcnou působnost, ale relativně širokou osobní působnost (příkaz či zákaz dopadá na kohokoli, kdo zrovna disponuje oněmi věcmi, vodními zdroji atd.), zatímco písmeno b) má širokou věcnou působnost (omezení cestování, kulturních představení, sportovních akcí, shromáždění vůbec; uzavření zdravotnických a sociálních zařízení, škol, hotelů a restaurací), ale úzkou osobní, neboť dopadá právě jen na *fyzické osoby podezřelé z nákazy*.

[44] Právě na tuto úzkou osobní působnost poukazují navrhovatelky – a právě ona je důvodem, pro který nemůže napadené opatření (ve vztahu k mateřským a základním školám) obstát.

pokračování

[45] NSS se této otázky už dříve dotkl. V rozsudku ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48, se vyjádřil k omezení práva shromažďovacího (včetně shromažďování za účelem náboženských obřadů), které ministerstvo založilo právě na § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Toto ustanovení nelze ani během celosvětové pandemie vykládat tak, že *osobou podezřelou z nákazy* je automaticky každý. Ustanovení umožňuje zásah do řady ústavně zaručených základních práv (svobody pohybu a shromažďování, práva na ochranu zdraví či práva na vzdělání), a musí být proto vykládáno restriktivně, tedy tak, že umožňuje zakázat nebo omezit styk jen těch skupin fyzických osob, u nichž existuje konkrétní podezření z nákazy či vyšší riziko, že by mohly být nakaženy. Takový předpoklad však nelze učinit ve vztahu ke každému, kdo se nachází na území České republiky, a to zvláště ne v době, kdy už se množství osob pravidelně podrobuje povinnému testování, a naopak je tak u nich třeba předpokládat, že podezřelé z nákazy nejsou (viz bod 75 rozsudku 6 Ao 11/2021).

[46] V rozsudku ze dne 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021-65, který se zabýval testováním dětí, žáků a studentů, připomněl soud argument ministerstva, které vycházelo z toho, že je podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví oprávněno nařídit uzavření nebo omezení provozu škol – a tím spíše je podle vlastního přesvědčení oprávněno nařídit též testování zaměstnanců, dětí, žáků a studentů ve školách. Soud našel oporu pro povinné testování ve školách v jiném písmenu ustanovení § 69 odst. 1, podotkl však, že úvaha ministerstva do jisté míry pomíjí úvod celého § 69 odst. 1 písm. b), které zakazuje nebo omezuje styk jen u *osob podezřelých z nákazy* (viz body 29–31 rozsudku 5 Ao 1/2021).

[47] Detailně se pak soud vyslovil k povaze § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví v rozsudku ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, v němž mj. zkoumal možnost omezit podle tohoto ustanovení činnost provozoven stravovacích služeb a provoz heren a kasin. Každé z opatření uvedených v demonstračním výčtu následujícím v tomto ustanovení za slovem *zejména* musí podle soudu představovat *zákaz nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*, tedy sledovat účel vymezený v samotném úvodu ustanovení. Soud zopakoval (viz rozsudek 6 Ao 11/2021 shrnutý v bodu [45] výše), že osobou podezřelou z nákazy nemůže být bez dalšího každý. *Fyzická osoba podezřelá z nákazy* je legislativní zkratka zavedená v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví pro fyzickou osobu, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy. Ohniskem nákazy je pak místo, ve kterém se šíří nákaza (§ 65 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví). Osobou podezřelou z nákazy je podle judikatury NSS též osoba s pozitivním výsledkem antigenního testu poskytnutého zaměstnavatelem (rozsudek ze dne 14. 3. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, bod 81) či provedeného ve škole (již citovaný rozsudek 5 Ao 1/2021, bod 34).

[48] Teoreticky nelze vyloučit – pokračoval soud dále ve věci 6 Ao 22/2021 –, že v extrémní situaci by ohniskem nákazy mohla být celá Česká republika, a osobou podezřelou z nákazy tedy každý, kdo se vyskytuje na jejím území. Samotný fakt, že probíhá celosvětová pandemie, však k takovému závěru sám o sobě automaticky nestačí. Pokud by ohnisko nákazy pokrývalo celé území státu, byl by to předejším důvod k vyhlášení nouzového stavu (několik měsíců trvající nouzový stav přitom skončil 11. 4. 2021).

[49] Soud ovšem zdůraznil, že ministerstvo neuvedlo v odůvodnění mimořádného opatření ani ve svých vyjádřeních k soudu nic, z čeho by plynulo, že ohniskem nákazy je celá Česká republika, natož aby to prokázalo. Soud konečně odmítl představu, že by ministerstvo mohlo vydávat plošná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví z preventivních důvodů (viz body 41–46 rozsudku 6 Ao 22/2021).

[50] Ani v nynější věci, v níž jde o uzavření či omezení provozu škol, ministerstvo přesvědčivě neobjasnilo, proč se domnívá, že může takto plošně zasahovat do provozu škol. Odůvodnění napadeného opatření používá spíše obecné formulace („*ve školách je evidován dlouhodobě významný počet ohnisek nákazy*“, „*školy patří mezi nejpočetnější ohniska nemoci*“) a současně připouští, že ani prudký nárůst výskytu onemocnění po začátku školního roku u starších žáků a studentů neumožňuje určit, zda k nákazám došlo ve školách, nebo mimo ně. O konkrétním epidemiologickém riziku, které by mohli představovat mladší žáci na 1. stupni základní školy, odůvodnění mlčí (naopak říká, že nemoc se tu šíří významně méně než mezi staršími dětmi) - a u dětí předškolního věku uvádí, že souvislost nákazy s pobytem v mateřské škole není prokázána.

[51] Právě uvedené formulace jsou vybrány z úvodní části odůvodnění coby myšlenky, které by se teoreticky mohly vztahovat k pravomoci ministerstva podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Samo ministerstvo ale této otázce nevěnovalo žádnou konkrétní pasáž odůvodnění. Toto jeho mlčení nasvědčuje tomu, že se ministerstvo buď vůbec nezamýšlelo nad tím, zda má formulace *fyzická osoba podezřelá z nákazy* nějaký smysl (a jaký), nebo automaticky pokládalo za *fyzickou osobu podezřelou z nákazy* každé dítě navštěvující mateřskou školu či každého žáka 1. stupně základní školy. Takovýto výklad ale nemůže obstát. Ministerstvo ve skutečnosti používá § 69 odst. 1 písm. b) takovým způsobem, jako by v něm jeho úvodní pasáž (*zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*) vůbec nebyla a jako by mezi jeho pravomoci při epidemii patřilo obecně a bez dalších podmínek omezit svobodu pohybu všem obyvatelům země, zakázat veškerá představení, zavřít všechny školy a všechny restaurace apod. Podobné úvahy však nejen že jsou obtížně přijatelné z ústavněprávního hlediska (jak už soud uvedl ve věci 6 Ao 22/2021, viz bod [48] výše, k podobně razantním zásahům je určen nouzový stav), ale ani nemají žádný podklad ve znění zákona.

[52] V řízení před soudem, tedy v reakci na námitky navrhovatele, pak ministerstvo podpořilo své přesvědčení, že školy plošně zavírat může, poukazem na usnesení NSS ze dne 23. 3. 2021, čj. 9 Ao 1/2021-49, bod 11. Tento bod ale obsahuje jen citaci některých částí důvodové zprávy k pandemickému zákonu, zejména pak tyto věty:

„Zmocnění ministerstva k vydávání mimořádných opatření podle § 69 a 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví není tímto zákonem dotčeno. Navrhovaný zákon je tak ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví ‚komplementární‘ normou a ministerstvo bude využívat oba zákony současně, podle toho, o jaké opatření (pod definici kterého zákona spadající) půjde. V případě, že by ministerstvo vydávalo podle zákona o ochraně veřejného zdraví opatření s celostátní působností, je přitom třeba (...) zajistit předchozí souhlas vlády...“

Soud nerozumí tomu, jak by citovaná pasáž mohla argumentaci ministerstva podpořit. V nynější věci není spor o to, zda může ministerstvo ve stavu pandemické pohotovosti

pokračování

obecně vydávat mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, ale o to, v jakém rozsahu, za jakých podmínek a ve vztahu ke komu tak může činit.

[53] Krom toho ministerstvo soudu sdělilo, že *„jsou-li osoby podezřelé z nákazy omezeny v kontaktu s ostatními osobami, jsou z podstaty věci i tyto ostatní osoby omezeny právě tím, že se nemohou stýkat s těmi podezřelými“*. Takový výklad považuje soud za svévolný a není si ani jist, zda jej ministerstvo myslí vážně. Především by se jím popřelo, že pojem *fyzická osoba podezřelá z nákazy* v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví má vůbec nějaký smysl, tedy že toto ustanovení má nějakou hypotézu. A navíc ani tento výklad, jakkoli podivný, nevysvětluje, *kdo* tedy spadá do onoho užšího okruhu *osob podezřelých z nákazy* (kvůli nimž nemohou všichni ostatní chodit do školy), ani kdy a čím se do této množiny kvalifikoval.

[54] Soud shrnuje, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví je ze své povahy určen spíše k časově a místně omezeným protiepidemickým opatřením, která jsou podmíněna konkrétním podezřením na výskyt nákazy u konkrétního okruhu osob. Nejde a nemůže jít o plošný nástroj podobný tomu, jaký má po dobu nouzového stavu k dispozici vláda (srov. § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení), **a vzhledem k úvodu samotného ustanovení jej tím spíše nelze použít k plošnému uzavření či omezení provozu všech škol, v nichž se (z pohledu doby účinnosti napadeného opatření) již několik měsíců žáci vyskytovat ani nesměli**. Plošná omezení může ministerstvo mimo období nouzového stavu uplatnit na základě § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona vůči vysokým školám, avšak nikoli vůči mateřským a základním školám. Proč zákonodárce nezahrnul do tohoto zákona – určeného právě ke zvládnutí nynější pandemie – také jiné školy než vysoké, nepřísluší soudu domýšlet.

[55] Jestliže ministerstvo zavřelo všechny mateřské školy a zavedlo rotační výuku na 1. stupni všech základních škol, překročilo tím meze, které mu pro jeho protiepidemická opatření dává zákon. Tento nesprávný postup lze přirovnat k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., v řízení o zrušení opatření obecné povahy užitý přiměřeně podle § 101b odst. 4 s. ř. s.], pro něž soud zruší napadené rozhodnutí (zde opatření obecné povahy) i bez jednání. Postup ministerstva měl vliv na nezákonnost napadeného opatření, neboť na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nemohlo být napadené opatření vůbec vydáno.

Další namítané vady a rozsah konstatované nezákonnosti

[56] Za této situace nepokládá soud za potřebné se vyjadřovat k dalším namítaným vadám napadeného opatření.

[57] Některé navrhovatelky směřovaly svůj petit výslovně k čl. I odst. 4 a odst. 5 opatření (mateřské školy a základní školy); jiné jej formulovaly tak, že se vztahoval k opatření jako celku. I tato druhá skupina navrhovatelek, tvořená žákyněmi základních škol, však vznášela námitky jen proti omezení školní výuky. Soud proto vyslovil

nezákonnost opatření právě jen v tom rozsahu, ve kterém bylo zpochybněno vznesenými námitkami, tedy v rozsahu čl. I odst. 4 a odst. 5.

[58] Obecně lze dodat, že při přezkumu opatření obecné povahy postupuje soud zdrženlivě (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, část VI), a je-li možné právně odklidit jen určitou oddělitelnou část napadeného opatření a nezasahovat do celku, měl by soud zpravidla volit tuto šetrnější cestu. V nynější věci je situace neobvyklá: navrhovatelky sice zpochybňovaly jen dva z celkem čtrnácti výroků, a soud proto označil za nezákonné jen tyto dva výroky, současně je ale z důvodu, pro který byla nezákonnost vyslovena, patrné, že podobnou vadou trpí i další části napadeného opatření, které se opírají o § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Není však věcí soudu, aby na to v tomto řízení nějak procesně reagoval. Tato poznámka by spíše měla sloužit jako upozornění pro ministerstvo a popud k tomu, aby při vydávání protiepidemických opatření postupovalo v souladu se zákonem.

IV. Závěr a náklady řízení

[59] Soud proto podle § 13 odst. 4 pandemického zákona vyslovil na základě návrhů navrhovatelek a) až g) nezákonnost napadeného opatření v rozsahu odstavců, jež byly návrhy napadeny.

[60] Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci. Toho v této věci dosáhly všechny navrhovatelky, a přísluší jim tak právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložily, proti odpůrci, který ve věci úspěch neměl (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).

[61] Náklady řízení navrhovatelek a) až c) tvoří soudní poplatky v celkové výši 15 000 Kč a odměna zástupci za tři úkony právní služby v podobě převzetí a přípravy zastoupení, podání návrhu a dalšího podání (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Protože zástupce společně zastupoval tři navrhovatelky, náleží za každou z těchto osob za každý úkon odměna ve výši 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 téže vyhlášky] snižena o 20 % podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, tj. 2 480 Kč, celkem tedy za jeden úkon pro tři navrhovatelky 7 440 Kč. Dále zástupci náleží ke každému úkonu právní služby náhrada hotových výdajů v paušální částce 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Spolu s paušální částkou činí odměna a náhrada hotových výdajů 7 740 Kč za jeden úkon, tedy 23 220 Kč za tři úkony. Zástupce navrhovatelek a) až c) je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšuje (o částku 4 876,20 Kč odpovídající DPH v sazbě 21 %) na částku 28 097 Kč (po zaokrouhlení podle § 146 odst. 1 daňového řádu). Celková výše nákladů řízení tedy činí 43 097 Kč.

[62] Náklady řízení navrhovatelky d) tvoří soudní poplatek za návrh ve věci samé ve výši 5 000 Kč a odměna zástupci za tři úkony právní služby v podobě převzetí a přípravy zastoupení, podání návrhu a podání repliky. Návrhu na předběžné opatření soud nevyhověl, a náklady na něj tak nebyly důvodně vynaloženy. Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč. Dále zástupci náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů za každý úkon. Za tři úkony tedy činí odměna a paušální náhrada hotových výdajů celkem

pokračování

10 200 Kč. Zástupce navrhovatelky d) je plátcem DPH, a odměna a náhrada hotových výdajů se tak zvyšuje (o částku 2 142 Kč odpovídající DPH v sazbě 21 %) na částku 12 342 Kč. Celková výše nákladů řízení tedy činí 17 342 Kč.

[63] Náklady řízení navrhovatelky e) tvoří soudní poplatek za návrh ve věci samé ve výši 5 000 Kč. Návrhům na předběžné opatření soud nevyhověl, a náklady na ně tak nebyly důvodně vynaloženy. Za navrhovatelku e) jednal po větší část řízení její zákonný zástupce, jehož podání nelze považovat za úkony právní služby, které by mělo ministerstvo hradit. Její současný zástupce, který je advokátem, pak už jen převzal zastoupení a další podání vůči soudu neučinil. Jde tedy o převzetí ryze formální, za něž zástupci nelze přiznat odměnu.

[64] Náklady řízení navrhovatelky f) tvoří soudní poplatek za návrh ve věci samé ve výši 5 000 Kč a odměna zástupci za dva úkony právní služby v podobě převzetí a přípravy zastoupení a podání návrhu. Podání ze dne 6. 5. 2021, které zástupce označil za „*doplnění a zpřehlednění argumentace*“, obsahuje jen to, co už zaznělo v návrhu ze dne 28. 4. 2021, jen je text jinak seřazen. Nejde tedy o účelně poskytnutý úkon právní služby. Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč. Dále zástupci náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů za každý úkon. Za dva úkony tedy činí odměna a paušální náhrada hotových výdajů celkem 6 800 Kč. Zástupce navrhovatelky f) je plátcem DPH, a odměna a náhrada hotových výdajů se tak zvyšuje (o částku 1 428 Kč odpovídající DPH v sazbě 21 %) na částku 8 228 Kč. Celková výše nákladů řízení tedy činí 13 228 Kč.

[65] Náklady řízení navrhovatelky g) tvoří soudní poplatek za návrh ve věci samé ve výši 5 000 Kč. Její zákonný zástupce uvedl, že zastupuje navrhovatelku g) jako advokát na základě plné moci, tedy že jí poskytuje úkony právní služby, o tom však obsah spisu nesvědčí (zástupce ostatně předložil jen plnou moc, kterou jej k zastupování ve všech řízeních před soudy zmocnila M. H., ročník X).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. června 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu