

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatelky: **Ing. E. K.**, zastoupena Mgr. Janem Pořízkem, advokátem se sídlem Kováků 554/24, Praha 5, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **nezletilá J. H.**, zastoupena JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 27. 4. 2021, čj. MZDR 15757/2020-49/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **s e o d m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] NSS obdržel ve shora označené věci dne 30. 4. 2021 návrh na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce ze dne 27. 4. 2021, čj. MZDR 15757/2020-49/MIN/KAN. Tímto opatřením odpůrce zakázal s účinností ode dne 3. 5. 2021 do odvolání všem osobám pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest na blíže určených místech. Současně stanovil výjimky z tohoto zákazu.

[2] Navrhovatelka se domáhá zrušení článku I. odst. 3 písm. c) mimořádného opatření, který upravuje výjimku ze zákazu pro „žáky, studenty a pedagogické pracovníky podle školského zákona a studenty a akademické pracovníky podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, v rámci vzdělávací aktivity, jejíž charakter neumožňuje nošení ochranného prostředku (zejm. tělocvik, zpěv, hra na dechové nástroje)“.

[3] Navrhovatelka v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy uvedla, že její syn navštěvuje první ročník základní školy. Neposkytla však jeho údaje, jejichž prostřednictvím by syna bylo možné identifikovat. Naopak výslovně dodala, že je neuvede, neboť pro rozhodování nejsou podstatné. V návrhu mj. tvrdila, že je aktivně

procesně legitimována, neboť napadená část opatření obecné povahy zasahuje do jejích práv „jakožto rodiče, když ji nutí volit mezi zdravím a vzděláním jejího syna.“ Dále v návrhu zpochybňovala zákonnost a přiměřenost napadené části opatření.

[4] Odpůrce k návrhu uvedl, že napadená část opatření v podobě výjimky umožňuje studentům a učitelům cvičit nebo zpívat bez ochranných prostředků dýchacích cest. Navrhovatelka nevysvětluje, jak se jí tato výjimka dotýká či z jakého důvodu ji chce zrušit. Námitky, že napadená část opatření zasahuje do práv jejího syna, nejsou relevantní, neboť navrhovatelem v této věci není její syn. Odpůrce proto navrhl, aby NSS návrh odmítl, protože tvrzený dopad do práva navrhovatelky jakožto rodiče může být toliko nepřímý a zprostředkovaný, což k založení její aktivní procesní legitimace nepostačuje. Návrh samotný označil za nedůvodný.

[5] V replice ze dne 25. 5. 2021 navrhovatelka uvedla, že napadená část opatření se dotýká rovněž jejího práva podnikat. Pokud se rozhodne chránit zdraví svého syna a zajistit jeho vzdělávání v domácím prostředí, nemůže se současně v dostatečném rozsahu věnovat samostatné výdělečné činnosti. Požadovat, aby navrhovatelem bylo dítě, je vzhledem k jasnému dotčení jejích práv formalistické. Dále doplnila argumentaci na podporu důvodnosti návrhu. Ve vyjádření ze dne 31. 5. 2021 dodala, že napadené opatření zasahuje do práv všech občanů, neboť jim přikazuje zakrývat si horní i dolní dýchací cesty na prakticky všech místech. Z tohoto důvodu je aktivně věcně legitimována. Současně uvedla, že rozšiřuje návrh na mimořádné opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2021, čj. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, které napadá v celém rozsahu.

[6] NSS předně konstatuje, že usnesením ze dne 28. 5. 2021, čj. 5 Ao 12/2021-29, odmítl návrh téže navrhovatelky v podobné věci (mimořádné opatření ukládající dětem, žákům a studentům povinnost preventivního testování antigenními testy ve školách), neboť byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[7] NSS se nejprve zabýval otázkou, zda je navrhovatelka aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení vymezené části opatření obecné povahy. Aktivní procesní legitimaci přitom nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS).

[8] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Z hlediska splnění této podmínky řízení je nezbytné, aby navrhovatelka v návrhu uvedla konkrétní tvrzení o tom, že její veřejná subjektivní práva byla dotčena napadenou částí opatření obecné povahy.

[9] Splnění podmínky aktivní procesní legitimace bude dáno tehdy, bude-li navrhovatelka „logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“, viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Navrhovatelka tedy musí v první řadě tvrdit, že existují jí náležející subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy (jeho částí) zasažena. Přitom skutečnost, zda je dotčení podle povahy věci vůbec

pokračování

myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy (jeho částí). Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tak může podat zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k jeho předmětu regulace.

[10] V nyní projednávané věci podala návrh na zrušení části opatření obecné povahy navrhovatelka, jejíž práva a povinnosti dotčená část napadeného opatření vůbec neupravuje. Navrhovatelka není dítětem, žákem či studentem mateřské, základní, základní speciální, střední či vyšší odborné školy. Část opatření, jejíž zrušení se navrhovatelka domáhá, jí žádnou povinnost neukládá. Navrhovatelka tak nemá přímý a nezprostředkovaný vztah k předmětu regulace. Navíc není zřejmé, proč navrhovatelka nesouhlasí s jednou z výjimek, která naopak umožňuje, aby žáci a studenti ochranné prostředky dýchacích cest ve stanovených případech při výuce nemuseli používat.

[11] Zákonem a na něj navazující judikaturou vyžadovaný přímý a nezprostředkovaný vztah nelze dovodit ze skutečnosti, že navrhovatelka je matkou syna – žáka prvního ročníku základní školy. Z § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), vyplývá, že právo na vzdělání, jež může být stanovením podmínek osobní účasti na vzdělávání částí napadeného opatření obecné povahy dotčeno, náleží pouze žákům a studentům, nikoli jejich zákonným zástupcům. Rovněž NSS zastává názor, že veřejné subjektivní právo na vzdělávání a školské služby nesvědčí zákonným zástupcům žáků či studentů (rozsudky ze dne 31. 3. 2016, čj. 4 As 280/2015-36 a čj. 4 As 281/2015-32, a na ně navazující rozsudek ze dne 21. 4. 2016, čj. 5 As 253/2015-36; z nedávné doby též rozsudek ze dne 2. 6. 2021, čj. 9 Ao 3/2021-41; dále srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1844/16, ze dne 18. 10. 2016, sp. zn. I. ÚS 1846/16, a ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 1845/16).

[12] Napadená část opatření obecné povahy může přímo zasáhnout pouze do práv osob, kterým svědčí veřejné subjektivní právo na vzdělávání ve smyslu školského zákona, tj. žáků a studentů. Logickou a myslitelnou možnost dotčení veřejných subjektivních práv navrhovatelky nelze dovodit ani z její rodičovské odpovědnosti nebo ztížení výkonu samostatné výdělečné činnosti. V nyní projednávané věci navrhovatelka nemá žádné veřejné subjektivní právo, do něhož by zasahovala napadená část opatření obecné povahy. Takové právo svědčí pouze jejímu synovi, jehož údaje však navrhovatelka odmítla NSS sdělit, neboť se podle ní jedná o údaj pro projednávanou věc nepodstatný. S tímto názorem však s ohledem na shora uvedené nelze souhlasit. Ač tedy navrhovatelka formálně tvrdí zásah do svého práva na rodičovství, veškerá argumentace směřuje k veřejnému subjektivnímu právu na vzdělávání, které náleží jejímu synovi.

[13] Přípustnost návrhu podle § 101a s. ř. s. je založena na tvrzení o zkrácení *vlastních* práv navrhovatele. Návrh na zrušení opatření obecné povahy je totiž prostředkem ochrany výlučně práv navrhovatele samého. Nelze proto připustit, aby se navrhovatelka domáhala ochrany práv svého syna, aniž by uvedla jeho osobní údaje a označila jej za navrhovatele. Navrhovatelka totiž nemá oprávnění podat *actio popularis*. V projednávané věci je to syn navrhovatelky, do jehož veřejných subjektivních práv napadené opatření obecné povahy (jeho část) zasahuje. Bylo proto nezbytné označit za navrhovatele právě jeho. Byť je v případě navrhovatelů – nezletilých dětí logické, že tvrdí zkrácení svých práv právě

prostřednictvím svých rodičů, stále je to nezletilé dítě, kterému svědčí veřejné subjektivní právo na vzdělávání ve smyslu školského zákona a které tudíž musí být označeno za navrhovatele – nikoli jeho zákonný zástupce. Aktivní procesní legitimaci navrhovatelky proto nelze zakládat na tvrzení o jejím vztahu k napadené části opatření, neboť tento vztah závisí na dopadech napadené části opatření do subjektivních práv jejího syna a je s nimi nerozlučně spojen.

[14] NSS proto uzavírá, že navrhovatelka není aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, neboť zde chybí její přímý a nezprostředkovaný vztah k předmětu regulace daného opatření.

[15] Je-li z návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy zjevné, že k dotčení veřejných subjektivních práv navrhovatelky dojít nemohlo, přičemž tato nemožnost dotčení je patrná ze samotného návrhu bez dalšího, tj. bez jakýchkoli složitějších úvah a nutnosti podrobnější reakce soudu na předloženou argumentaci, je nutné návrh podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnout.

[16] Navrhovatelka ve vyjádření ze dne 31. 5. 2021 požaduje, aby NSS rozšířil její návrh ještě o později vydané mimořádné opatření ze dne 4. 5. 2021. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. nelze návrh v průběhu řízení rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy. Tím méně lze předmět návrhu rozšiřovat o další, novější opatření, případně jím původní předmět nahrazovat. Změna návrhu na zrušení opatření obecné povahy musí být institutem mimořádným, odpovídajícím výjimečnosti případu, a je třeba ji připustit, zejména pokud by byl navrhovatelce jinak odepřen přístup k soudu. Jelikož se o takový případ v nyní řešené věci nejedná, soud nepřipustil změnu ani rozšíření návrhu. Vyjádření navrhovatelky ze dne 31. 5. 2021 bylo posouzeno jako nový návrh na zrušení opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2021, o němž NSS rozhodne v souladu s rozvrhem práce.

[17] NSS proto výrokem I. tohoto usnesení návrh na zrušení části opatření obecné povahy postupem podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Výrok II. o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo návrh odmítnut. Výrok III. o nákladech řízení ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení (která v souladu s výzvou předsedy senátu vyvěšenou na úřední desce zdejšího soudu podle § 34 odst. 2 s. ř. s. včas oznámila, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení) vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. června 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu