



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: nezl. J. B., zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalované: **Masarykova základní škola a mateřská škola Český Těšín**, se sídlem Komenského 607/3, Český Těšín, zast. Mgr. Bc. Alicí Frýbovou, advokátkou se sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, Praha 8, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2021, čj. 22 A 100/2020-28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (stěžovatel) je žákem 5. třídy žalované základní školy. Po uvolnění krizových opatření a zrušení zákazu prezenční výuky začal stěžovatel opět chodit do školy, ovšem nesouhlasil s tím, že škola po něm vynucuje nošení roušek. Dne 30. 12. 2020 podal proti žalované škole zásahovou žalobu, v níž uvedl, že opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 11., 30. 11. a 7. 12. 2020 mu ukládají povinnost mít ve škole zahalený obličej a žalovaná následně tuto povinnost vynucuje. Popsal negativní dopady celodenního nošení roušky na zdraví včetně psychického stresu a označil opatření za zmatečná, nekoncepční a nekonzistentní. Žalobou se proto domáhal toho, aby krajský soud označil jako nezákonný zásah žalované spočívající ve vynucování povinnosti nošení ochranných prostředků dýchacích cest a „*ve výhrůžkách sankcemi v případě, kdy žalobce nebude splňovat povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest*“. Dále se stěžovatel domáhal, aby soud zakázal žalované škole pokračovat ve vynucování povinnosti nošení

ochranných prostředků dýchacích cest a aby mu žalovaná škola umožnila pohyb a pobyt v prostorách školy bez nošení ochranných prostředků dýchacích cest.

[2] Krajský soud žalobu odmítl, neboť ve věci není dána pravomoc správních soudů. V odůvodnění vysvětlil, že žalovaná škola ve věci nevystupovala jako správní orgán. Jednala na základě opatření Ministerstva zdravotnictví, která mají povahu opatření obecné povahy.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované školy

[3] Proti usnesení krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Je přesvědčen, že soud neodůvodnil závěr o tom, že správní soudy nejsou příslušné věc rozhodovat. Stěžovatel upozorňuje, že v žalobě argumentoval též usnesením Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/20 a na něj navazujícím rozsudkem NSS sp. zn. 8 As 34/2020. Jakkoli těmito rozhodnutími v žalobě argumentoval, krajský soud se k této konkrétní argumentaci vůbec nevyjádřil. Proto je rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné. Stěžovatel si je vědom, že touto konkrétní spornou právní otázkou se nyní zabývá rozšířený senát v řízení pod sp. zn. 9 As 264/2020, krajský soud tedy měl řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu.

[4] V další argumentaci pak stěžovatel kritizuje, že o jeho žalobě rozhodoval nikoli nestranný soud. Místopředseda krajského soudu totiž o usnesení obsáhle informoval do médií. Stěžovatel považuje za nesprávné a neetické, že se o výsledku řízení dozvěděl z médií. Za porušení zásady nestrannosti považuje, že věc komentovalo „vedení“ krajského soudu. Naznačuje to, že senát nerozhodl nestranně a nezávisle bez ovlivňování zvňjšku.

[5] Žalovaná navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Upozorňuje, že v judikatuře, které se dovolává stěžovatel, navrhovatelé brojili proti nařízení distanční výuky na školách. Povinnost zajistit distanční výuku v těchto případech byla stanovena na základě zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon). V nynější věci je povinnost nosit roušky stanovena opatřením obecné povahy. Závěr krajského soudu, že škola není původcem zásahu, je tudíž správný. Výklad, že škola by měla být správním orgánem při zajišťování povinnosti nosit roušku, je neudržitelný. Stejně tak by se totiž mohlo dojít k závěru, že správním orgánem je sociální zařízení, když na základě mimořádného opatření nepustí do objektu návštěvy bez roušky, nebo církev, když na základě opatření omezí konání bohoslužeb. U těchto subjektů se však ani neuvažuje o tom, že by byly správními orgány, přestože na základě mimořádných opatření omezují právo na soukromý a rodinný život nebo právo na svobodný projev náboženství. Žalovaná nevidí podstatný rozdíl v tom, jak se ve vztahu k povinnosti nosit roušky liší její postavení od postavení soukromého zaměstnavatele, který taktéž v souladu s mimořádnými opatření vyžaduje, aby zaměstnanci nosili roušky.

[6] V průběhu řízení o této kasační stížnosti vydal rozšířený senát rozsudek ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51. V tomto rozsudku rozšířený senát vyjasnil právní postavení škol v řízení před správními soudy (k použití tohoto rozsudku na nynější věc viz dále část III. C.). NSS dal proto oběma účastníkům šanci reagovat na právní názory, které zaujal rozšířený senát ve věci 9 As 264/2020. Této možnosti využil stěžovatel, který se pokusil odlišit svou situaci od problematiky řešené rozšířeným senátem. Upozornil, že

v jeho případě něco škola aktivně činí, stěžovatel totiž uplatnil vůči škole výjimku nenosit roušku z důvodu výhrady svědomí. S touto argumentací se nadto krajský soud vůbec nevypořádal.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] NSS upozorňuje, že se dále zabýval jen správností závěru krajského soudu, který se odmítl zabývat žalobou proto, že žalovaná škola není správním orgánem ve smyslu soudního řádu správního [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. NSS se nemohl zabývat samotnou zákonností sporného opatření obecné povahy, stejně jako se touto otázkou nemohl zabývat ani krajský soud. Toto opatření totiž stěžovatel nenapadl a naopak i v kasační stížnosti nadále trvá na tom, že do jeho práv zasahuje až samotná škola.

III. A. K žalobě stěžovatele jako nezletilého dítěte nebylo třeba souhlasu opatrovnického soudu

[9] Stěžovatel dle přesvědčení žalované nesplňuje a ani v řízení před krajským soudem nesplnil podmínku řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel totiž neosvědčil oprávnění zákonného zástupce zastupovat ho při podání žaloby či kasační stížnosti. Žalovaná tvrdí, že toto oprávnění měl osvědčit souhlasem opatrovnického soudu.

[10] NSS k tomu uvádí následující.

[11] Stěžovatel je nezletilé dítě, zastoupené zákonným zástupcem. Podle § 898 odst. 1 občanského zákoníku platí, že *k právnímu jednání, které se týká existujícího i budoucího jmění dítěte nebo jednotlivé součásti tohoto jmění, potřebují rodiče souhlas soudu, ledaže se jedná o běžné záležitosti, nebo o záležitosti sice výjimečné, ale týkající se zanedbatelné majetkové hodnoty*. Pro posouzení, zda je k nakládání s majetkem nezletilého zákonným zástupcem potřeba schválení opatrovnického soudu, je významným hlediskem způsobilost právního úkonu negativně zasáhnout do majetkové sféry nezletilého. Judikatura v této souvislosti vykládá povinnost přivolení opatrovnického soudu k podání žaloby velmi široce, nemusí tedy jít nutně jen o „ryze majetkové záležitosti“. Dle judikatury civilních soudů podání **jakékoli** žaloby je „*je bezesporu neběžnou záležitostí, která může mít daleké dosahy do sféry nezletilého (např. krom vzniklých práv a povinností, o kterých je rozhodováno v řízení, taktéž nutnost hradit náklady soudního řízení)*“ (rozsudek NS ze dne 20. 9. 2012, sp. zn. 33 Cdo 2289/2011, ještě pro úpravu účinnou do 31. 12. 2013; ve vztahu k novému občanskému zákoníku shodně usnesení NS ze dne 27. 6. 2019, sp. zn. 25 Cdo 4531/2018).

[12] Závěry citované civilní judikatury však nelze do řízení podle soudního řádu správního přebírat mechanicky. Je pravda, že ani podání žaloby ve správním soudnictví není „běžnou“ záležitostí. Potenciální zásah těchto řízení do majetkové sféry nezletilého však bude zpravidla nižší (dikcí občanského zákoníku se bude obvykle týkat *zanedbatelné majetkové hodnoty*), a to pro rozdílný rozsah a strukturu nákladů řízení a zanedbatelnou výši soudního poplatku (ve srovnání s civilním soudnictvím); nadto žalovanému správnímu orgánu se náhrada nákladů řízení zásadně nepřiznává (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2020, čj. 1 As 309/2019-51, bod 12). Ovšem i tam, kde výjimečně správní soud náhradu nákladů žalovanému či osobě zúčastněné na řízení přiznává, jsou náklady přiznávány ve

správním soudnictví typicky v řádech několika tisícovek korun, tedy zcela nesrovnatelné s náklady obvykle přiznávanými v soudnictví civilním.

[13] To ovšem neznamená, že nezletilci zastoupení zákonným zástupcem mohou bez přivolení opatrovnického soudu ve správním soudnictví žalovat zcela libovolně. Souhlas opatrovnického soudu k podání žaloby dítětem bude namísto typicky tam, kde se spor před správním soudem týká nemovitosti dítěte (srov. § 898 odst. 2 občanského zákoníku, např. rozhodnutí o odstranění stavby apod.) nebo jiné významné majetkové hodnoty. Správní soud je krom toho oprávněn v každém jednotlivém případě vyhodnotit, jak podstatně by dané řízení mohlo zasáhnout do práv či povinností nezletilého, a zda konkrétní žaloba vyžaduje schválení opatrovnického soudu. Soud má vždy přihlídnout k povaze toho či onoho sporu, včetně otázky, zda v souvislosti se soudním řízením nehrozí žalujícímu dítěti jiné významnější finanční náklady (srov. např. právo státu na náhradu nákladů řízení, které stát platil, ve smyslu § 60 odst. 4 s. ř. s.).

[14] Dítě se krom toho nesmí stát pouhým „vehiklem“ k uspokojování potřeby žalovat ze strany zákonných zástupců dítěte. NSS se hlásí k judikatuře Nejvyššího soudu, dle níž zákonní zástupci nemohou za nezletilé děti svévolně nebo zřejmě bezúspěšně uplatňovat práva či práva zneužívat. O takové případy půjde například, jestliže je zjevné, že důvodem podání žaloby je činit žalovanému obtíže, aniž má žaloba sama nějakou naději na úspěch (srov. např. usnesení NS ze dne 29. 4. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4696/2014, či ze dne 29. 4. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4999/2014). Pokud by například zákonní zástupci za své nezletilé děti opakovaně podávali zjevně bezúspěšné správní žaloby, ať již s ohledem na jejich obsah či povahu, anebo s ohledem na předchozí konzistentní judikaturu, mohl by to být důvod pro potřebu přivolení opatrovnického soudu k podání žaloby. Již jen samotná mnohost podaných žalob může i ve správním soudnictví iniciovat potřebu souhlasu opatrovnického soudu, neboť případný opakovaný neúspěch může mít do majetkové sféry nezletilého zásadní dopad (ostatně v případech zneužití žalob bude mít správní orgán na přiznání nákladů řízení právo – srov. k tomu přiměřeně závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).

[15] Nic z toho ovšem není v nynější věci patrné. Zdejšímu soudu není ani známo, že by zákonný zástupce za stěžovatele podával žaloby opakovaně, tím méně, že by nynější žaloba byla zjevně šikanózní či abuzivní (zneužívající právo). Proto NSS nevidí problém v tom, že krajský soud v nynější věci přivolení opatrovnického soudu nepožadoval.

III. B. *Soudci krajského soudu nebyli vyloučeni z rozhodování jen proto, že místopředseda téhož soudu poskytl o věci mediální vyjádření*

[16] Stěžovatel dovozuje vyloučení krajského soudu z rozhodování této věci s ohledem na mediální vyjádření místopředsedy krajského soudu. Místopředseda totiž informoval média o nynějším rozhodnutí ještě předtím, než bylo usnesení doručeno oběma stranám. Ostatně též žalovaná škola upozorňuje, že ji mediální vyjádření místopředsedy soudu překvapilo, neboť v onom okamžiku o rozhodnutí soudu ještě nevěděla. Na druhou stranu žalovaná upozorňuje, že tento postup soudu nemůže představovat ani „názna“ pochybností o nestrannosti krajského soudu.

[17] K tomu NSS uvádí, že by jistě bylo vhodnější, aby soud o vydaném usnesení informoval až poté, co je doručeno oběma stranám, případně poté, co je veřejně vyhlášeno (což bude jinak typicky případ rozsudků). Nicméně postup místopředsedy krajského soudu nemůže vzbudit pochybnosti o nepodjatosti soudu. I kdyby místopředseda soudu informoval média o vydaném usnesení ještě předtím, než bylo doručeno účastníkům, a soud jím byl tedy formálně vázán (§ 55 odst. 2 s. ř. s.), stěžovatel nepřináší žádný konkrétní náznak toho, že by místopředseda soudu, tím méně rozhodující soudci, byli ve věci jakkoli podjatí.

[18] Soud nemusí mluvit jen ústy tiskového mluvčího, jak naznačuje stěžovatel. Mediální prezentace výsledku rozhodovací činnosti je ze strany soudů v případě závažnějších rozhodnutí standardem. Jménem soudu může mluvit tiskový mluvčí, ale též funkcionář (předseda či místopředseda) nebo sami rozhodující soudci. Média vyjádření soudu k důležitým případům očekávají. Soud v demokratickém právním státě jistě nemusí mluvit jen a pouze vlastními rozhodnutími. Činnost soudu se nesmí podobat Zámku ze stejnojmenného Kafkova románu, o kterém nikdo nic neví, neboť je zahalen mlhou mlčení. Mediální prezentace rozhodovací činnosti, na rozdíl od paušálních a zaujatých hodnocení určitého jednání před vynesením rozhodnutí, přispívá k naplnění ústavního pravidla, podle něhož státní moc slouží všem občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy, srov. podobně ve vztahu k vyjádření předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010-159, č. 2189/2011 Sb. NSS, „Karlovarská losovačka“, bod 26).

[19] Z vyjádření místopředsedy soudu, které cituje stěžovatel, neplyne nic více než to, že o usnesení informoval ještě předtím, než bylo usnesení doručeno oběma účastníkům. Jinak však z obsahu vyjádření neplyne nic, z čeho by plynul nějaký vztah místopředsedy k účastníkům či k samotné věci. Místopředseda jen srozumitelným způsobem vysvětloval důvody rozhodnutí soudu (a vysvětloval to srozumitelně pro laiky, tedy nikoli užitím právního žargonu a složitou analýzou podmínek řízení před správním soudem).

III. C. *Žalovaná škola nevystupovala v nynější věci jako správní orgán*

[20] NSS plně souhlasí se závěrem krajského soudu, že žalovaná škola v nynější věci nevystupovala jako správní orgán. Sama škola byla totiž adresátem povinností uložených jí opatřením ministerstva zdravotnictví, které mělo povahu opatření obecné povahy a bylo samostatně napadnutelné v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Škola nemá v nynější věci odlišnou povahu třeba od církve či obchodu, které také „vynucují“ zahalování dýchacích cest dle podobných opatření. Škola sama mohla podobné opatření obecné povahy napadat vlastním návrhem podle § 101a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS 9 As 264/2020, bod 51), argumentace stěžovatele by tak nyní vedla k absurdnímu závěru, že by škola mohla žalovat samu sebe.

[21] Jak ve shora cit. rozsudku vysvětlil rozšířený senát, ani tam, kde opatření obecné povahy nařizuje žákům povinné zakrývání dýchacích cest ve škole, není škola tím, koho by bylo možno označit za správní orgán. Škola je i v tomto případě jen subjekt, který je veřejnoprávně regulován ministerstvem zdravotnictví, sám však nic nečiní a do práv žáků vrchnostensky nezasahuje: „Teprve pokud by škola využila zákonné pravomoci a žáka nějak

sankcionovala za nedodržování sporného opatření (ať již formálně nějakým rozhodnutím, anebo neformálně individuálním vyloučením z výuky), by bylo možno – v souladu se stávající judikaturou – uvažovat o tom, že škola je správním orgánem zkracujícím práva žáka (ne každé rozhodnutí či zásah školy je však rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. – k tomu srov. např. rozsudek ze dne 6. 8. 2019, čj. 8 As 80/2019-30, č. 3921/2019 Sb. NSS, podle něhož rozhodnutí o udělení důtky ředitele školy je výchovným opatřením a nezasahuje do žádného veřejného subjektivního práva žáka či studenta).“ (rozsudek rozšířeného senátu 9 As 264/2020, bod 55).

[22] Rovněž k judikatuře Ústavního soudu, na kterou se odvolává stěžovatel (usnesení ze dne 9. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 19/20), se detailně vyjádřil rozšířený senát (viz rozsudek 9 As 264/2020, body 32 až 39). Ústavní soud ani v usnesení Pl. ÚS 19/20, ani v žádném jiném rozhodnutí neurčil, proti komu mohly k ochraně svých práv stěžovatelky žalobu podat, respektive zda vůbec nějaká žaloba připadá do úvahy. Tato otázka je totiž primárně v kompetenci správních soudů, které musí poskytnout ústavně souladný výklad soudního řádu správního (Pl. ÚS 19/20, bod 27).

[23] V nynějším případě stěžovatel netvrdil, že by škola vůči němu využila nějakých pravomocí, které by jí vyvěraly ze zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví či ze sporného opatření (k tomu viz bod 56 rozsudku rozšířeného senátu 9 As 264/2020). Informování o existenci těchto opatření ani pohrůžka nějakou sankcí nemůže být z povahy věci zásahem (takto obecně již rozsudek ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS: přípis určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu nějaké právní záležitosti a „přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistit v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého ohrožení“). Namísto toho se snaží v doplnění kasační stížnosti stěžovatel takovou pravomoc sám ze sporného opatření „vyrobiť“: tvrdí, že uplatnil „výjimku výhrady svědomí“. Sporné opatření ani zákon však nedává škole žádnou pravomoc posuzovat nějakou podobnou žádost o „výjimku“. Rovněž judikatura, které se stěžovatel dovolává, se týká zcela jiné problematiky (sankcí za nedodržení povinného očkování).

[24] Stěžovatel se mýlí, pokud tvrdí, že krajský soud vydal nepřezkoumatelné rozhodnutí, neboť zrovna na tento dílčí argument stěžovatele o „výhradě svědomí“ nereagoval. Klíčové je, že soud správně dospěl k závěru, že v nynějším případě žalovaná škola není správním orgánem ve smyslu soudního řádu správního.

[25] Lze jen dodat, že v nynějším případě stěžovatel ani nečelil dilematu, že by nemohl napadnout sporné opatření, jak tomu bylo ve vztahu ke krizovým opatřením vlády ve věci řešené rozšířeným senátem (viz bod 76 rozsudku 9 As 264/2020). Stěžovatel měl možnost napadnout přímo sporné opatření obecné povahy, a to návrhem dle § 101a násl. s. ř. s. Ostatně z řízení o podobných návrzích pochází i judikatura, které se stěžovatel dovolává (rozsudek ze dne 11. 6. 2021, čj. 10 Ao 12/2021-81, týkající se přezkumu opatření obecné povahy v novém režimu tzv. pandemického zákona, tj. zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19; jakkoli nynější stěžovatel nemohl ještě využít přezkumu dle pandemického zákona, mohl podat obecný návrh dle § 101a násl. s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, naopak plný úspěch měla žalovaná. Žalované škole náklady řízení vznikly (zastoupení advokátem včetně vyjádření ke kasační stížnosti) a škola se domáhá přiznání náhrady těchto nákladů vůči stěžovateli. V tomto případě však NSS přihlédl k výjimečné situaci, v níž stěžovatel kasační stížnost podal. Stěžovatel vycházel mj. z rozsudku osmého senátu ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100, správnost jeho závěrů však rozšířený senát ve věci 9 As 264/2020 popřel. Teprve rozsudkem rozšířeného senátu 9 As 264/2020 je judikatura správních soudů finálně sjednocena. Právě to představuje důvody zvláštního zřetele hodné, na jejichž základě NSS v nynější věci (stejně jako rozšířený senát ve věci 9 As 264/2020, bod 86) náhradu nákladů žalované škole výjimečně nepřiznal (§ 60 odst. 7 s. ř. s.), přestože škola byla procesně úspěšná a jinak by jí právo na náhradu nákladů řízení dle § 60 odst. 1 s. ř. s. náleželo.

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

V Brně dne 22. července 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu