



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **nezl. T. N.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Markem, advokátem, sídlem Na Poříčí 19, Praha 1, proti žalovanému: **Gymnázium, Praha 5, Na Zatlance 11, příspěvková organizace**, sídlem Na Zatlance 11, Praha 5, zastoupeného doc. JUDr. Jakubem Morávkem, Ph.D., advokátem, sídlem U Nikolajky 5, Praha 5, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2021, č. j. 17 A 126/2020 - 88,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2021, č. j. 17 A 126/2020 - 88, **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žalobce ani žalovaný **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

- I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobce, student Gymnázia Na Zatlance (žalovaného), se u Městského soudu v Praze domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v neposkytování výuky v souladu se zákonem, neboť výuka probíhala distanční formou.

[2] Městský soud podané žalobě vyhověl. V prvé řadě uvedl, že žalovaný je ve sporu pasivně legitimován, a to s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100. Žalovaný poskytuje vzdělání, a je tedy v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Dále soud konstatoval, že nekonání denní (prezenční) výuky na středních školách se opírá o usnesení vlády České republiky ze dne 14. 2. 2021 č. 129 o přijetí krizového opatření, publikované pod č. 63/2021 Sb. Předpokladem pro vydání takového krizového opatření je existence nouzového stavu. Městský soud však dospěl k závěru, že nouzový stav (či jeho pokračování od 15. 2. 2021) odporuje ústavnímu pořádku. Uzavřel proto, že krizové opatření č. 63/2021 Sb. vzešlo z protiústavně vyhlášeného nouzového stavu, a je tak samo zatíženo nezákonností, resp. protiústavností. Za tohoto stavu věci pak nebylo možné aplikovat ani výjimku umožňující konání distanční výuky, která je zakotvena v § 184a zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, a jejíž použití bylo v projednávaném případě navázáno právě na uvedené krizové opatření. Městský soud proto rozhodl, že *„žalovanému se zakazuje uskutečňovat vzdělávání distanční formou a přikazuje se mu obnovit denní formu vzdělávání v souladu se svým školním vzdělávacím programem“*.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost.

[4] Stěžovatel mimo jiné namítá, že nebyly splněny podmínky řízení. Nedošlo ke zkrácení práv žalobce, nejde o nezákonný zásah a původcem opatření, kterým se žalobce cítí být dotčen ve svých právech, není stěžovatel. Žalobci byla on-line formou zajištěna výuka všech předmětů vyjma tělocviku. Pouhé zapojení moderních technologií do výuky a přechodná nemožnost pohybu po školní budově nemůže být za daných okolností zásahem do žalobcova práva na vzdělání. Stěžovatel dále uvádí, že městský soud neměl pravomoc přezkoumávat vyhlášení nouzového stavu. Závěr o nezákonnosti zásahu přichází v úvahu pouze v případě, kdy je realizované opatření odlišné od uloženého krizového opatření. K otázce své pasivní legitimace stěžovatel konstatoval, že není původcem opatření, které by mělo představovat nezákonný zásah do práv žalobce, pouze plní jemu zákonem uloženou povinnost. Dále odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 29, jímž byla rozšířenému senátu předložena otázka pasivní legitimace školy ve skutkově obdobné věci a v němž byl vyjádřen odlišný právní názor než v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100, z něž vyšel městský soud.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti s uvedenými námitkami nesouhlasí. K otázce pasivní legitimace stěžovatele se ztotožňuje s rozsudkem, z něž vyšel městský soud. Účelem žaloby nebylo zakázat vládě vydávat opatření *en bloc*, ale obnovit na konkrétní škole prezenční výuku. Pokud by se soud ztotožnil s tím, že je třeba žalovat zásah spočívající v důsledcích právního předpisu, jak to uvádí 9. senát v usnesení ze dne 19. 2. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 29, nemohla by tato okolnost vést k odmítnutí žaloby, neboť žalobci se nedostalo poučení ze strany soudu ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53.

pokračování

[6] V reakci na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51, žalobce konstatoval, že Nejvyšší správní soud svým rozhodnutím vyloučil všechny myslitelné způsoby soudní ochrany žáků proti uzavření škol krizovým opatřením vlády a jeho závěry jsou učebnicovým příkladem odepření spravedlnosti. Rozšířený senát dle žalobce nutně zlo žalovat školu nahradil horším zlem, kterým je soudně zcela nepřezkoumatelné a arbitrární vládnutí. Záměrem žalobce nebylo rozvíjet nekonečné právní úvahy na téma ústavnosti nouzového stavu a povahy školy jako správního orgánu, ale pouze se legálním a přiměřeně rychlým způsobem domoci, aby mohl v rámci možností alespoň trochu chodit do školy.

[7] Nejvyšší správní soud poznamenává, že s ohledem na rozhodovací důvody (viz níže) uvedl pouze stručnou rekapitulaci relevantních částí podání účastníků řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[9] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Soud dále ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou pasivní žalobní legitimace stěžovatele v projednávané věci, tedy, zda škola, která s odvoláním na krizové opatření vlády ukončila poskytování prezenční výuky, může být žalovaným správním orgánem v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s.

[11] Uvedenou otázku řešil v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51, rozšířený senát. Konstatoval, že „*zakázala-li vláda krizovým opatřením vydaným podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon), osobní přítomnost žáků na vzdělávání v základní škole, nelze pro účely řízení o zásahové žalobě považovat za původce zásahu spočívajícího v neumožnění prezenční výuky základní školu (§ 83 s. ř. s.).*“

[12] Rozšířený senát uvedl, že „*postup školy nemohl z povahy věci zasáhnout do práv žáků. Právě naopak, sama škola byla předmětem veřejnoprávního působení vlády. To plyne již ze samotné povahy školy jako specifického správního orgánu. Škola je jednak právnickou osobou (v nejružnějších právních formách), která poskytuje svým žákům vzdělání jako veřejnou službu ve smyslu § 2 odst. 3 školského zákona, jednak pro účely soudního řádu správním správním orgánem, pokud někomu (typicky žákům a studentům) ve vrchnostenském právním vztahu zasahuje do veřejných subjektivních práv. Škola je (nadto jen v některých situacích) specifickým správním orgánem (srovnávání školy se zasahujícím policistou či stavebními úřady, jak činí disentuující soudci, je proto koncepčně chybné). Škola totiž není součástí nějaké úřední hierarchie a instančnosti, není součástí spletné soustavy správních orgánů, což je jinak typické pro veřejnou správu. Ani pojetí školy jako správního orgánu nemůže být bezbřehé. V činnosti školy převažuje nevrchnostenský prvek. Škola má v tomto ohledu „janusovskou“ povahu, má tedy vícero tváří. V některých situacích je škola správním orgánem, který vrchnostensky působí na práva jiných. V jiných situacích škola vykonává „čistou“ veřejnou službu, aniž by nějak vrchnostensky rozhodovala o právech a povinnostech (či jinak na právní sféru jiných osob vrchnostensky*

působila). Škola však může být též adresátem veřejnoprávních aktů či jiného vrchnostenského působení, tedy regulovaným subjektem, který se v určitých situacích může bránit proti zásahům do své právní sféry žalobou u správního soudu (jako je tomu i v nynějším případě – viz dále)“. Pokračoval, že „ve správním právu je běžné, že správní orgány nezřídka zasahují do práv v návaznosti na jednoznačná pravidla stanovená v právních či vnitřních předpisech nebo interních instrukcích, ovšem poprvé jednotlivce na právech zkrátí právě až onen zásah, nikoli právní či interní norma. Při určení původce zásahu tudíž nejde o to, že škola neměla na výběr a musela prezenční výuku ukončit. Není podstatné, zda škola měla či neměla nějakou diskreci. Podstatné je, že v situaci, kdy vláda nařídila krizovým opatřením distanční výuku, respektive zakázala osobní přítomnost žáků na výuce, není škola správním orgánem, který by žáky zkracoval na právech. Ve skutečnosti je totiž v takové situaci rovněž škola osobou, jejíž práva a povinnosti jsou přímo dotčena krizovým opatřením. Pak ale není možné v podstatě uměle do zásahové žaloby začlenit školu, která původcem zásahu není.“

[13] Rozšířený senát se tak neztotožnil se závěry rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100, z nichž vycházel i městský soud v nyní projednávané věci.

[14] S ohledem na výše uvedené nebyly v dané věci splněny podmínky řízení, neboť stěžovatel nevykonával žádnou pravomoc svěřenou mu při výkonu veřejné správy a nevystupoval ani jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[15] Rozšířený senát konstatoval, že přerušení prezenční výuky není dáno rozhodnutím či jiným aktem školy, ale plyne již přímo z krizového opatření vlády. Zároveň však uvedl, že „účinky bezprostředně plynoucí z právního předpisu nemohou představovat přímé zkrácení na právech jednotlivce ve smyslu § 82 s. ř. s.“. V projednávané věci tak není možné uvažovat ani o změně žalovaného ve vztahu k žalobcem tvrzenému zásahu dle závěrů rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, na který poukazoval žalobce a který uvedl, že soud v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na žalobní tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem a liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, soud upozorní žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného.

[16] Rozšířený senát uvedl, že ani během nouzového stavu nenastává nijak a nikým neregulovaná „vláda exekutivy“. Dle Ústavního soudu je režim nouzového stavu (s jehož existencí je spojeno vydávání krizových opatření) pod kontrolou Poslanecké sněmovny. A samozřejmě kontrolu ústavnosti jiných právních předpisů vydávaných v průběhu nouzového stavu vykonává nadále Ústavní soud (viz např. nález ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, č. 123/2021 Sb., kterým Ústavní soud vyslovil neústavnost omezení maloobchodu a služeb). Příkaz, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy), však platí pro všechny složky státní moci, tedy i pro moc soudní. Kompetence soudní moci je v podmínkách právního státu určena zákonem. Soudy si nemohou své kompetence libovolně rozšiřovat s tím, že to bude v zájmu nějakého vyššího dobra. Expanzivní výklad soudních pravomocí by

pokračování

nepřispěl k ochraně zákonnosti a hodnot právního státu, ale naopak k erozi těchto hodnot a k právní anarchii.

[17] Uvedené závěry plně dopadají na nyní projednávanou věc a poskytují vyčerpávající odpověď na stěžovatelovy námitky i žalobcovo vyjádření.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů rozsudek městského soudu zrušil dle § 110 odst. 1 s. ř. s. S ohledem na skutečnost, že již v řízení před městským soudem existoval důvod pro odmítnutí žaloby, současně se zrušením rozsudku rozhodl Nejvyšší správní soud také o odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (§ 110 odst. 1 s. ř. s., věta první, část za středníkem).

[19] Protože Nejvyšší správní soud rozhodl současně se zrušením rozsudku městského soudu i o odmítnutí žaloby, rozhodl rovněž o nákladech řízení, a to včetně řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). V posuzované věci nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení, protože žaloba byla odmítnuta (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

[20] O otázce vrácení soudního poplatku soud rozhodne samostatným usnesením, neboť rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu byla usnesením ze dne 22. 2. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020 - 40, k rozhodnutí předložena otázka, *zda v případě, že ke kasační stížnosti žalobce byl Nejvyšším správním soudem zrušen rozsudek krajského soudu a žaloba byla zároveň odmítnuta, se vrací žalobci soudní poplatek za žalobu, popř. též soudní poplatek za kasační stížnost, dle § 10 odst. 3, 5 a 9 zákona o soudních poplatcích.* K předložení citované otázky podle § 17 s. ř. s. došlo pro existenci protichůdné judikatury senátů Nejvyššího správního soudu. Ta brání možnosti rozhodnout o této otázce i v nyní projednávané věci.

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

V Brně dne 20. července 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda

senátu