

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatele: **S. D.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha, o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 14592/2021-3/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyššímu správnímu soudu byl usnesením Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 12. 5. 2021, č. j. 9 A 58/2021 - 8, postoupen návrh na zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 14592/2021-3/MIN/KAN. Tímto opatřením odpůrce nařídil s odkazy na § 80 odst. 1 písm. g) a § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dítěti, žákovi nebo studentovi, kterému není jiným mimořádným opatřením nebo krizovým opatřením zakázána osobní přítomnost na vzdělávání a který je dítětem nebo žákem mateřské školy, základní školy, základní školy speciální, oboru vzdělání praktická škola jednoletá nebo praktická škola dvouletá, žákem nebo studentem účastnícím se praktického vyučování nebo praktické přípravy na střední škole nebo vyšší odborné škole, žákem školy nebo studentem vyšší odborné školy, který se účastní skupinové konzultace nebo závěrečných zkoušek, maturitních zkoušek nebo absolutorií, osobní přítomnost na vzdělávání, pokud

- a) nemá příznaky onemocnění COVID-19, a
- b) podstoupil ve frekvenci stanovené podle čl. III napadeného opatření vyšetření prostřednictvím neinvazivního preventivního antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2, který si provedl sám nebo které mu byly provedeny jinou osobou a které mu poskytla škola (dále jen „preventivní antigenní test“), a prokáže se negativním výsledkem tohoto vyšetření, není-li ve čl. II stanoveno jinak.

[2] Městský soud dospěl k závěru, že není k projednání návrhu věcně příslušný. Podle § 13 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), je totiž k projednání návrhu na zrušení mimořádného opatření vydaného podle tohoto zákona nebo podle zákona č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve stavu pandemické pohotovosti příslušný Nejvyšší správní soud, pokud mimořádné opatření vydalo ministerstvo. Proto návrh postoupil zdejšímu soudu (viz výše).

[3] Navrhovatel v návrhu na zrušení shora označeného opatření obecné povahy uvedl, že je napadené opatření nepřezkoumatelné a nezákonné. Povinnost pravidelně podstupovat vyšetření na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 je nepřiměřeným zásahem do práv dětí. Z dostupných zdrojů je známo, že se děti podílí na šíření onemocnění SARS-CoV-2 zcela zanedbatelným způsobem. Naproti tomu má opatření silné negativní dopady, kterými se vůbec nezabývá. Zejména pro žáky nižších tříd představuje antigenní test značnou psychickou zátěž a nezdídku i fyzickou bolest. U dětí se rovněž projevuje obava ze zostuzení v kolektivu, projeví-li z testu strach či budou mít pozitivní výsledek. Opatření se tímto aspektem vůbec nezabývá – z ničeho nevyplývá, že by odpůrce zjišťoval negativní dopady testování na zdraví dětí (především psychický stav). Navrhovatel zaslal před podáním návrhu odpůrci podnět, v němž základní body návrhu shrnul a vyzval jej, aby opatření opravil, což však odpůrce neucínil. Navrhovatel je dále přesvědčen, že je k podání návrhu aktivně procesně legitimován, neboť je rodičem dítěte – syna dotčeného opatřením a jakožto rodič zodpovědný za fyzický a psychický vývoj dítěte pociťuje značné ohrožení.

[4] Odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že opatření obecné povahy zasahuje do právní sféry žáků a studentů, kterým nebyla zakázána osobní přítomnost na výuce. Jeho adresátem však nejsou rodiče dětí. Navrhovatel netvrdil, že by byl sám na svých právech zkrácen, a návrh tedy byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Odpůrce dále rozvedl argumentaci, z níž vyplývalo, proč je návrh nedůvodný, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh odmítl, popř. zamítl.

[5] Nejvyšší správní soud se musel předně zabývat otázkou, zda je navrhovatel aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení shora uvedeného opatření obecné povahy, a to i bez námitky některého z účastníků, neboť aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí navrhovatelé obecně splňovat, aby byli oprávněni návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudu podat. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, č. 2943/2014 Sb. NSS).

[6] Podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „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 navrhovatel v návrhu uvedl konkrétní tvrzení o tom, že jeho právní sféra byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena.

pokračování

[7] Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem a s obecně (tj. neurčitě) vymezeným okruhem adresátů. Právě proto s. ř. s. založil požadavek tvrzení o „*zkrácení na právech opatřením obecné povahy*“, srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS; srov. také rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011 - 51.

[8] Splnění podmínky aktivní procesní legitimace bude dáno tehdy, bude-li navrhovatel „*logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy*“, viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují jemu náležející subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena. Přitom skutečnost, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tak může podat zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k předmětu regulace daného opatření obecné povahy (přiměřeně viz bod 36 výše citovaného usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 - 120).

[9] V nyní projednávané věci podal návrh na zrušení opatření obecné povahy navrhovatel, jehož práva a povinnosti napadené opatření obecné povahy neupravuje. Navrhovatel není dítětem, žákem či studentem mateřské, základní, základní speciální, střední či vyšší odborné školy. Opatření obecné povahy, jehož zrušení se navrhovatel domáhá, mu žádnou povinnost neukládá. Navrhovatel tak nemá přímý a nezprostředkovaný vztah k předmětu regulace napadeného opatření obecné povahy.

[10] Zákonem a na něj navazující judikaturou vyžadovaný přímý a nezprostředkovaný vztah nelze dovodit ze skutečnosti, že navrhovatel je otcem syna, který je zřejmě žákem základní školy, a opatření tak na něj má přímý dopad (tuto skutečnost navrhovatel výslovně neuvedl). Z § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, vyplývá, že právo na vzdělání, jež může být stanovením podmínek osobní účasti na vzdělávání napadeným opatřením obecné povahy obecně dotčeno, náleží pouze žákům a studentům, nikoli jejich zákonným zástupcům. Z právní úpravy, která výslovně přiznává právo na vzdělání ve smyslu § 21 odst. 1 písm. a) školského zákona pouze žákům a studentům, vychází také judikatura Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 31. 3. 2016, č. j. 4 As 280/2015 - 36 a č. j. 4 As 281/2015 - 32, a na ně navazující rozsudek ze dne 21. 4. 2016, č. j. 5 As 253/2015 - 36). V těchto rozhodnutích Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že veřejné subjektivní právo na vzdělávání a školské služby zákonným zástupcům žáků či studentů nesvědčí. Tento závěr potvrdil také Ústavní soud, který ústavní stížnosti proti všem třem výše citovaným rozsudkům Nejvyššího správního soudu odmítl jako zjevně neopodstatněné (viz 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).

[11] Nejvyšší správní soud nepopírá, že podmínění osobní přítomnosti žáků či studentů na vzdělávání podstoupením preventivního antigenního testování určitým způsobem ovlivňuje také životy rodičů (např. tím, že u tohoto testování sami asistují). Toto ovlivnění však nelze považovat za onen přímý a bezprostřední (nezprostředkovaný) vztah mezi

napadeným opatřením obecné povahy a právní sférou rodiče žáka či studenta, který takové testování podstupuje. Napadené opatření obecné povahy může přímo zasáhnout pouze do právní sféry osob, kterým svědčí veřejné subjektivní právo na vzdělávání ve smyslu § 21 odst. 1 písm. a) školského zákona, tj. právě žáků a studentů. Opatření, které povinnost dětí (žáků a studentů) podstupovat preventivní testování ukládá, do veřejných subjektivních práv rodičů nezasahuje.

[12] Navrhovatel v návrhu výslovně uvedl názor, že je to on, komu svědčí aktivní procesní legitimace. Zásah do svých práv spatřoval v tom, že jakožto osoba nesoucí rodičovskou odpovědnost pociťuje značné ohrožení svého dítěte. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že logickou, konsekventní a myslitelnou možností dotčení právní sféry navrhovatele nelze dovodit ani z jeho rodičovské odpovědnosti, v rámci které má právo zasahovat do záležitostí týkajících se vzdělání jeho syna. Správní soudnictví totiž poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům. V nyní projednávané věci však navrhovatel žádné veřejné subjektivní právo, do něhož by napadené opatření obecné povahy zasahovalo, nemá. Takové právo svědčí pouze jeho synovi. Toho však v návrhu zmiňuje pouze jako osobu, o kterou má obavu, a ani nespécifikoval, jak opatření zasahuje do práv jeho syna coby konkrétní osoby – netvrdil, že by se snad měl psychický stav jeho syna v důsledku opatření zhoršovat, přičemž právě obecně formulovaná možnost zhoršení psychického stavu nekonkrétních dětí byla hlavní výtkou vůči napadenému opatření. O svém dítěti ostatně v návrhu ani neuvedl žádné údaje, pouze přiložil rodný list dítěte, a není tak ani zřejmé, jakou školu (a zda) jeho syn navštěvuje.

[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 navrhovatel domáhal ochrany práv dětí v obecné rovině. Navrhovatel totiž nemá oprávnění podat *actio popularis* (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). O tom, že návrh nepodal k ochraně práv konkrétního dítěte, svědčí mj. i fakt, že podal podnět ke zrušení napadeného opatření také odpůrci, který odůvodnil velmi podobným způsobem, a svého syna v něm ani nezmiňoval. V projednávané věci je to však právě syn navrhovatele, do jehož veřejných subjektivních práv napadené opatření obecné povahy (zřejmě) zasahuje. Bylo proto nezbytné označit za navrhovatele právě jeho. A 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.

[14] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že navrhovatel není aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy (jeho části), neboť zde chybí elementární předpoklad – a sice výše uvedený přímý a nezprostředkovaný vztah k předmětu regulace daného opatření. Napadené opatření obecné povahy nestanovuje povinnost podrobit se preventivnímu antigennímu testu rodiči žáka základní školy. Logická, konsekventní a myslitelná možnost dotčení právní sféry tak u těchto navrhovatelů nepřipadá v úvahu.

[15] Je-li z návrhu na zrušení opatření obecné povahy zjevné, že k dotčení veřejných subjektivních práv navrhovatele dojít nemohlo, přičemž tato nemožnost dotčení je patrná

pokračování

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 (viz bod 33 citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120).

[16] Nejvyšší správní soud proto výrokem I. tohoto usnesení návrh na zrušení opatření obecné povahy postupem podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Pro zcela zjevnou skutečnost plynoucí ze samotného návrhu totiž navrhovatel nemohl být ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen.

[17] 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.

P o u č e n í :

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 29. července 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu