

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Miroslava Makajeva v právní věci

žalobkyně: nezletilá K. N.,
bytem X,
zastoupena advokátem Mgr. Pavlem Markem,
se sídlem Na Poříčí 19, Praha,

proti
žalovanému: **Gymnázium Karla Čapka**,
se sídlem Školní 1530, Dobříš,

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalobkyni se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.**

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Ten spatřuje v tom, že žalovaný jí od 5. 10. 2020, resp. 14. 10. 2020 neposkytuje středoškolské vzdělávání v souladu s § 57 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), neboť školní výuka probíhá toliko v distanční formě. Navrhla, aby soud určil, že zásah byl nezákonný, a současně aby přikázal žalovanému obnovit prezenční výuku tak, jak byla uskutečňována do 2. 10. 2020.
2. Žalobkyně doplnila, že zásah má původ v usneseních vlády ze dne 12. 10. 2020 č. 1022, ze dne 30. 10. 2020 č. 1112 a ze dne 16. 11. 2020 č. 1191, jimiž byla přijata krizová opatření podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon). Tato usnesení vlády jsou podkladovými akty, které vedly k provedení nezákonného zásahu ze strany žalovaného. Žalobkyně zvolila k ochraně svých práv žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, neboť jinými žalobními typy upravenými soudním řádem správním by se nemohla domct ochrany před jednáním žalovaného. Podle aktuální judikatury Ústavního soudu se žalobkyně nemůže přímo domáhat ochrany proti usnesením vlády vydaným v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu. Žalovaný je podle žalobkyně správním orgánem, jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou odkázala. Žalobkyně se domáhá ochrany proti nezákonnému zásahu ze strany konkrétního správního orgánu, nikoliv přímo proti krizovému opatření, které bylo pouze podkladem

pro nezákonný zásah žalovaného. Soud by měl v řízení o žalobě přezkoumat zákonnost usnesení vlády (incidenční přezkum), která mají charakter podzákonného právního předpisu, aby je v případě jejich rozporu s ústavním pořádkem v dané věci neaplikoval. V takovém případě nebude mít zásah žalovaného do práv žalobkyně oporu v žádném právním předpisu. Žalobkyně dále předestřela argumenty, pro něž má usnesení vlády za nepřiměřená.

3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že na daný případ dopadá § 184a školského zákona, podle něhož je povinen poskytovat vzdělávání distančním způsobem. Není schopen ovlivnit, zda dojde k omezení nebo zákazu osobní přítomnosti žáků ve školách, přechod na vzdělávání distančním způsobem není důsledkem jeho jednání. Jeho jednání by bylo nezákonné tehdy, pokud by po přijetí krizového nebo mimořádného opatření omezujícího osobní přítomnost žáků ve školách, nepřistoupil k poskytování vzdělávání distančním způsobem. Ředitel žalovaného nemůže za dané situace rozhodovat, jakým způsobem bude vzdělávání poskytováno. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
4. V replice ze dne 9. 2. 2021 poukázala žalobkyně na závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, sp. zn. 8 As 34/2020, a které potvrzují, že žalobkyně zvolila k ochraně svých práv správnou procesní cestu. Pokud by byla žaloba odmítnuta, jednalo by se o neakceptovatelné odepření spravedlnosti. Třebaže žalovaný není schopen ovlivnit, zda dojde k omezení nebo zákazu osobní přítomnosti žáků ve školách, je správním orgánem, který aplikuje krizové opatření, a žaloba tak musí směřovat proti němu. Jelikož zásah stále trvá, setrvala žalobkyně na svém žalobním petitu uvedeném v žalobě.
5. Soud se nejprve musel zabývat tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž může o žalobě věcně rozhodnout.
6. Žalobkyně podala žaloba na ochranu před nezákonným zásahem v situaci, kdy byla osobní přítomnost žáků ve výuce zakázána opatřeními vydanými vládou ve formě usnesení podle krizového zákona v době platnosti nouzového stavu. Volbu žalobního typu a žalovaného odůvodnila žalobkyně tím, že ačkoliv je žalovaný zásah přímým důsledkem opatření vlády vydaných podle krizového zákona, nemůže se soudně bránit přímo proti těmto opatřením. Nezbyvá jí proto než se bránit proti účinkům těchto opatření, které se projeví v její právní sféře a jejichž původcem je žalovaný, a v rámci toho požadovat incidenční přezkum opatření vlády.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě *de facto* zpochybnil, že by v daném případě vystupoval jako správní orgán. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se lze domáhat ochrany před jednáním, jehož původcem je právě správní orgán [viz § 4 odst. 1 písm. c), § 82 a § 83 s. ř. s.]. Správním orgánem se rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [viz § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Pokud by původcem „zásahu“ byla osob, která není správním orgánem v právě uvedeném smyslu, nebylo by možné poskytnout žalobkyni ochranu v řízení dle soudního řádu správního. Soud se proto v návaznosti na obranu žalovaného musel nejprve zabývat tím, zda žalovaný v dané věci, jak ji vymezila žalobkyně, vystupuje jako správní orgán. Není přitom rozhodující, zda žalovaný obecně může být při výkonu některých svých úkolů správním orgánem, nýbrž zda je správním orgánem ve věci vymezené žalobkyní.

8. Touto právní otázkou se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 – 51, v němž dospěl k závěru, že pokud vláda krizovým opatřením vydaným podle krizového zákona zakázala osobní přítomnost žáků na vzdělávání ve školách, nelze pro účely řízení o zásahové žalobě považovat za původce zásahu spočívajícího v neumožnění prezenční výuky školu. Rozšířený senát poukázal na to, že škola může vystupovat v několika pozicích. „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 (...). 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. (...) Základní škola v nynějším případě tedy nevystupovala jako správní orgán. Nijak dál neindividualizovala zásah přímo proti žákům, tím méně rodičům (...). Škola nečinila nic, co by bylo přímo zaměřeno proti žákům. (...) Ve skutečnosti tak přerušení prezenční výuky není dáno nějakým rozhodnutím či jiným aktem školy, ale plyne již přímo z krizového opatření vlády (stejně jako v případě řešeném osmým senátem plynulo přímo z opatření obecné povahy, které již dále nebylo a nemuselo být individualizováno ve vztahu k žákům ani jejich rodičům). Je to krizové opatření vlády, které postavilo najisto, že od určitého dne nebude probíhat prezenční výuka. Již v důsledku tohoto opatření bylo zkráceno veřejné subjektivní právo žáků na vzdělání (čl. 33 Listiny základních práv a svobod).“
9. Tyto závěry platí jak pro školy základní (základní škola měla být původcem zásahu ve věci posuzované rozšířeným senátem), tak pro školy střední, již je žalovaný v nyní posuzované věci (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2021, č. j. 6 As 73/2021 – 67). Závěry rozšířeného senátu, podle nichž škola nevystupovala v dané situaci jako správní orgán, byly následovány rozsudky NSS ze dne 20. 7. 2021, č. j. 6 As 73/2021 – 67, ze dne 24. 9. 2021, č. j. 6 As 89/2021 – 38, a ze dne 8. 10. 2021, č. j. 8 As 99/2021 – 53).
10. Rozšířený senát ve zmíněném rozsudku (odst. 56) připustil, že jinak by na situaci nahlížel, pokud by v souvislosti s krizovým opatřením plynula škole nějaká pravomoc, např. pokud by žák tvrdil, že spadá do kategorie žáků, kterým má být i nadále poskytována prezenční výuka, ovšem škola by výuku neumožnila s tím, že žák do této kategorie nespadá. Žalobkyně nicméně v nyní posuzované věci žádné takové tvrzení neuplatnila, naopak v replice připustila, že to není žalovaný, kdo rozhoduje o tom, zda bude přítomnost žáků ve škole omezena či zakázána.
11. V situaci, kdy soud dospěl k závěru, že žalovaný nebyl původcem zásahu do práv žalobkyně a v souvislosti s ním nevystupoval v pozici správního orgánu, musel zvážit, zda není namíste poučit žalobkyni o možnosti změnit označení žalovaného správního orgánu

(viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 – 53). Důvody pro takový postup v nyní posuzované věci nicméně neshledal. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu totiž v rozsudku č. j. 9 As 264/2020 – 51 současně uvedl, že účinky bezprostředně plynoucí z právního předpisu, jímž je i opatření podle krizového zákona, nemohou představovat přímé zkrácení na právech jednotlivce ve smyslu § 82 s. ř. s. Normotvornou činnost ani samotné důsledky obecně formulované právní normy nelze považovat za zásah, což nelze obcházet ani tím, že by se za zásah označil nikoliv sporný právní předpis, nýbrž jeho dopady (důsledky) na jednotlivce. Rozšířený senát tedy dovedl, že do práv žáků přímo zasáhla vláda opatřením podle krizového zákona. Toto opatření je však právním předpisem, který nelze považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., ochranu proti němu proto nelze poskytnout v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

12. Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (viz rozsudky rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, a ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39). I kdyby soud poučil žalobkyni, že původcem zásahu do jejích práv je vláda, a ta v návaznosti na toto poučení označila jako žalovaného vládu, nebyly by splněny podmínky pro meritorní posouzení žaloby, neboť přímé účinky právního předpisu v právní sféře žalobkyně nelze považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Žaloba by tedy musela být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2021, č. j. 2 As 65/2021 – 46). Za této situace tedy soud nepřistoupil k poučení žalobkyně o nesprávném označení žalovaného (shodně rozsudky NSS č. j. 6 As 73/2021 – 67 a č. j. 6 As 89/2021 – 38).
13. Soud shrnuje, že v daném případě nejsou splněny podmínky pro projednání žaloby, neboť žalovaný, jehož žalobkyně považuje za původce zásahu, není správním orgánem. Soud proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
14. Zbývá doplnit, že nouzový stav skončil dnem 11. 4. 2021 a s ním i platnost opatření vydaných dle krizového zákona. Přítomnost žáků ve školách byla s účinností od 12. 4. 2021 upravena mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-2/MIN/KAN, které bylo vydáno podle § 69 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a podle § 2 odst. 2 písm. f) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19.
15. Pokud by snad měla žalobkyně za to, že nezákonný zásah žalovaného fakticky pokračoval i po skončení nouzového stavu (pouze v jiném právním režimu), je třeba poukázat na to, že tento nový právní režim nic nezměnil na postavení žalovaného. Mimořádná opatření vydávaná ať již podle zákona o ochraně veřejného zdraví, nebo podle zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 mají formu opatření obecné povahy (viz § 3 odst. 6 posledně uvedeného zákona a rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 – 63). Ani v tomto novém právním režimu nevystupovaly školy jako správní orgány, nýbrž nadále byly v postavení adresátů právní regulace obsažené v mimořádných opatřeních (byla jim ostatně přiznána legitimace k podání návrhu na zrušení mimořádných opatření, viz rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2021, č. j. 9 Ao 3/2021 – 41). Ani v období od 12. 4. 2021 se tedy žalobkyně nemohla domáhat ochrany před

nezákonným zásahem vůči žalovanému, přičemž i ve vztahu k mimořádným opatřením jakožto opatřením obecné povahy platí, že jejich přímé účinky nelze považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Změna právního rámce tedy nemá za následek, že by se žalobkyně mohla domáhat ochrany způsobem, jakým koncipovala svoji žalobu. Přechodem z nouzového stavu do režimu regulace školní výuky mimořádnými opatřeními dle zákona o ochraně veřejného zdraví, resp. zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, se žalobkyni otevřela možnost napadnout tato mimořádná opatření návrhem na zrušení opatření obecné povahy u Nejvyššího správního soudu (§ 13 odst. 1 zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19).

16. Soud nicméně neshledal, že by žalobkyně mohla změnit zvolený žalobní typ (a tedy že by jí soud o tom měl poučit v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18), jestliže se jí procesní cesta k soudní ochraně otevřela až v průběhu trvání nezákonného zásahu, po zahájení soudního řízení a v důsledku změny právního základu zásahu. Žalobkyni nic nebránilo v tom, aby bez ohledu na řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného podala k Nejvyššímu správnímu soudu návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví. Pokud by měla být připuštěna změna žalobního typu, znamenalo by to, že by z hlediska jednání žalovaného jednolitý trvajících „zásah“ musel být uměle rozdělen na zásahy dva, a to na zásah do 11. 4. 2021 a na zásah od 12. 4. 2021, neboť připuštění změny zásahové žaloby na návrh na zrušení opatření obecné povahy by přicházelo v úvahu pouze ve vztahu k druhému časovému období, které nastalo až několik měsíců po zahájení soudního řízení. Tak daleko poučovací povinnost soudu ve vztahu k volbě žalobního (návrhového) typu nesahá, neboť jejím smyslem je zabránit tomu, aby žalobci byl odepřen přístup k soudní ochraně pouze z toho důvodu, že při sepsu žaloby zvolil nesprávný žalobní typ. Smyslem poučovací povinnosti nemá být upozornit žalobce na to, že v průběhu soudního řízení se mu v důsledku změny právního základu „zásahu“ otevřela cesta k jiné formě soudní ochrany.
17. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. Jelikož byla žaloba odmítnuta, nemá právo na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků.
18. Podle § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl soud o vrácení zaplaceného soudního poplatku žalobkyni, neboť k odmítnutí žaloby došlo před prvním jednáním ve věci. Soudní poplatek bude žalobkyni vrácen ve lhůtě podle § 10a odst. 1 tohoto zákona.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. října 2021

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu