



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **nezl. T. V.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. JUDr. Kateřinou Preiningerovou, advokátkou se sídlem Celetná 11, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2022, č. j. 10 A 10/2021-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), kterým městský soud zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2020, č. j. MHMP 1723161/2020 (výrok I.); současně rozhodl o náhradě nákladů řízení (výroky II. a III.).

[2] Zmíněným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a současně potvrdil usnesení ředitelky Mateřské školy, Praha 4, Mezivrší 15 (dále též „MŠ Mezivrší“) ze dne

18. 9. 2020, č. j. 13/2020, o zastavení řízení ve věci žádosti stěžovatelky o přijetí k předškolnímu vzdělávání ve smyslu § 34 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, protože tato žádost se stala zjevně bezpředmětnou podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[3] Dne 14. 4. 2016 stěžovatelka podala prostřednictvím svých zákonných zástupců (rodičů) žádost o přijetí k předškolnímu vzdělávání do MŠ Mezivrší pro školní rok 2016/2017, včetně evidenčního listu dítěte, jehož součástí je vyjádření praktické lékařky, podle něhož není stěžovatelka řádně očkovaná. V této souvislosti stěžovatelka připojila rodiči podepsanou „*Žádost o uznání ústavní výjimky k přijetí dcery do předškolního vzdělávání*“, z níž je zřejmý nesouhlas rodičů stěžovatelky s její vakcinací z důvodu rozporu s morálním principem Ahimsá (jejich buddhistické víry) a dále z důvodu přesvědčení o rizikovosti očkování (již 9 let jsou aktivními členy spolku Rozalio sdružujícího rodiče usilující o svobodnou volbu v oblasti očkování).

[4] Rozhodnutím ze dne 25. 4. 2016, č. j. 102/2016, ředitelka mateřské školy rozhodla o nepřijetí stěžovatelky s odkazem na § 34 odst. 5 školského zákona, podle něhož „*je třeba dodržet podmínky stanovené zvláštním právním předpisem*“ [v poznámce pod čarou je odkaz na § 50 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), dle něhož lze přijmout „*pouze dítě, které se podrobilo stanoveným pravidelným očkováním, má doklad, že je proti nákaze imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci*“, pozn. NSS]. Toto rozhodnutí na základě odvolání stěžovatelky žalovaný zrušil rozhodnutím ze dne 22. 6. 2016, č. j. MHMP 1000669/2016, a věc vrátil k novému projednání s tím, že ředitelka musí své rozhodnutí odůvodnit a vypořádat se s žádostí rodičů o výjimku z důvodu výhrady svědomí a náboženského vyznání.

[5] Rozhodnutím ze dne 5. 8. 2016, č. j. B 005/16-O, ředitelka mateřské školy opět rozhodla o nepřijetí stěžovatelky, přičemž v odůvodnění již adresně s odkazem na zvláštní právní předpis – § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví rozvedla, že stěžovatelka není očkovaná a ani není patrné, že by se v jejím případě jednalo o absenci očkování na základě trvalé kontraindikace anebo doložené imunity. Nejsou tedy splněny zákonné podmínky pro přijetí stěžovatelky k předškolnímu vzdělávání. Pokud jde o žádost o výjimku z povinného očkování, k ní ředitelka uvedla, že v žádném z relevantních právních předpisů tato možnost upravena není, a proto žádosti nevyhověla. To potvrdil též žalovaný, který odvolání stěžovatelky proti tomuto rozhodnutí zamítl rozhodnutím ze dne 16. 11. 2016, č. j. MHMP 2068718/2016; dle jeho názoru není ředitelka věcně příslušná o výjimce rozhodnout a judikurní závěry ohledně toho, za jakých okolností lze upustit od sankcionování za nesplnění povinnosti podrobit se očkování, nelze plně aplikovat i pro oblast přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání.

[6] Odvolací rozhodnutí žalovaného na základě žaloby stěžovatelky zrušil Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 2. 2020, č. j. 3 A 27/2017-74, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž ho – s poukazem na relevantní judikaturu (zejména rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 5 As 317/2016-36) – zavázal, aby věcně posoudil žádost stěžovatelky

pokračování

o uznání výjimky z povinnosti očkování pro přijetí do mateřské školy na podkladě výhrady svědomí a náboženského vyznání s tím, že tato výhrada má relevanci i v daném řízení, byť nejde o řízení svou povahou sankční (to posléze potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 62/2020-33, kterým zamítl kasační stížnost žalovaného, avšak zdůraznil, že tvrzení zakládající ústavně garantovanou výjimku založenou na sekulární či náboženské výhradě svědomí „*musí být mimořádně závažná, vztahující se k danému jedinci, dostatečně určitá a prokázaná*“). Na základě zmíněného zrušujícího rozsudku znovu ve věci rozhodoval žalovaný, který rozhodnutím ze dne 1. 4. 2020, č. j. MHMP 483488/2020, zrušil rozhodnutí o nepřijetí stěžovatelky a věc vrátil k novému projednání, neboť s ohledem na princip dvojinstančnosti správního řízení nejprve musí ředitelka mateřské školy posoudit tvrzení týkající se výhrady náboženství a svědomí stěžovatelky, resp. jejich rodičů.

[7] Základním cílem předškolního vzdělávání je příprava na povinnou školní docházku, kterou stěžovatelka již plní, jak zjistila ředitelka MŠ Mezivřší s tím, že stěžovatelka v mezidobí (dne 1. 9. 2018) zahájila povinnou školní docházku nástupem do 1. ročníku Montessori základní školy Archa, z. s., Jeremenkova 1003/66a, Praha 4 (dále též „ZŠ Archa“). Předškolní vzdělávání je tak u stěžovatelky z podstaty věci vyloučeno, a proto ředitelka usnesením ze dne 18. 9. 2020 zastavila řízení pro zjevnou bezpředmětnost žádosti. Shora uvedeným rozhodnutím ze dne 23. 11. 2020 žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a rozhodnutí ředitelky mateřské školy potvrdil.

II. Rozhodnutí městského soudu

[8] Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu, kterou založila na tom, že i když už nemůže být přijata k předškolnímu vzdělávání, nadále má legitimní zájem na vydání meritorního rozhodnutí, včetně posouzení toho, zda jí svědčilo sporné hmotné právo, tedy zda měla být přijata k předškolnímu vzdělávání i přes uplatněnou výhradu náboženského vyznání a svědomí, od čehož se bude odvíjet i výše náhrady škody, které se hodlá domáhat.

[9] Městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[10] V odůvodnění svého rozsudku městský soud vyšel z toho, že naplnění pojmu „bezpředmětnost“ se odvíjí od předmětu žádosti. Zároveň zmínil, že je třeba tento pojem vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žadatele, tj. stěžovatelky. Ta by ve školním roce 2020/2021, kdy o její žádosti ředitelka MŠ Mezivřší naposledy rozhodovala, dovršila 10 rok věku a ze zákona byla povinna plnit školní docházku. K tomu ostatně již dříve došlo, a proto žádosti stěžovatelky o přijetí k předškolnímu vzdělávání nebylo možno vyhovět. V průběhu řízení o žádosti nastala taková změna skutkových okolností, v jejímž důsledku by ani kladným, ani záporným vyřízením žádosti nedošlo k žádné změně stěžovatelčina právního postavení. Stěžovatelka by byla nadále povinna plnit školní docházku a nemohla by nastoupit k předškolnímu vzdělání. Tento aktuální skutkový a právní stav věci byla ředitelka povinna zohlednit, což plyne z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí; tím je i rozhodnutí o přijetí

k předškolnímu vzdělávání a dle názoru městského soudu se v daném případě jednalo o postup nanejvýš logický.

[11] Jde-li o stěžovatelkou akcentovaný zájem na vydání meritorního rozhodnutí, jež spatřovala v získání podkladu pro uplatnění nároku podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), upozornil městský soud, že podle judikatury se bezpředmětnost žádosti „posuzuje s ohledem na předmět samotné žádosti, nikoli s ohledem na související okolnosti“; viz rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2021, č. j. 10 As 84/2021-31, bod [10]). Při posuzování zákonnosti zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu není prostor pro zohledňování širších dopadů z hlediska budoucí náhrady škody. Nehledě na to, že absence meritorního rozhodnutí nijak nezhoršila situaci stěžovatelky při uplatňování práva na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. Původní zamítavé rozhodnutí o jejím nepřijetí k předškolnímu vzdělávání bylo městským soudem zrušeno pro nezákonnost, čímž byly podmínky pro vznik nároku podle zákona č. 82/1998 Sb., splněny; současně podle § 31a odst. 1 téhož zákona platí, že bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Správní soud však v tomto řízení není oprávněn předjímat, zda lze přitom přihlédnout k dotčení pouze stěžovatelčina procesního práva (na spravedlivý proces), anebo také jejího hmotného práva (na předškolní vzdělávání potažmo práva na účinné uplatnění výhrady svědomí a náboženství vůči povinnému očkování).

[12] V závěru vyjádřil městský soud určité pochopení pro snahu stěžovatelky uplatnit – vedle občanskoprávního nároku na náhradu škody – všechny dostupné právní prostředky, jakož i pro její roztrpčení, že se nedozvěděla, jestli byla jí uplatněná výhrada oprávněná, či nikoli. Soudní řízení však neslouží a nemůže sloužit k řešení teoretických sporů. Proto městský soud odmítl, že by v projednávané věci bylo porušeno právo na účinnou soudní ochranu nebo odepřena spravedlnost (*denegatio iustitiae*) – a to tím spíše, že neshledal snahu správních orgánů úmyslně se vyhnout věcnému posouzení žádosti (byť rozhodnutí o ní žalovaný dvakrát zrušil).

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[13] V kasační stížnosti stěžovatelka vylicila genezi celého případu s tím, že podle názoru správních orgánů se v průběhu mnohaletého sporu stala její žádost o přijetí do mateřské školy bezpředmětnou, a proto bylo na místě řízení o žádosti zastavit. Tento závěr, který akceptoval též městský soud, stěžovatelka rozporuje a pokračuje ve své dosavadní argumentaci, již pro potřeby kasační stížnosti strukturovala do tří základních námitek, které lze shrnout následovně:

[14] Za prvé, podle stěžovatelky i v době posledního rozhodnutí žalovaného existoval, resp. stále existuje její oprávněný zájem na meritorním posouzení a rozhodnutí věci; nebyla proto naplněna podmínka „bezpředmětnosti“ pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, jež podle stěžovatelky „explicitně hovoří o bezpředmětnosti ve

pokračování

vztahu k rozhodnutí o předmětu žádosti jako celku a nikoli o předmětu žádosti jako o obsahu výroku v meritu věci“. Jinak řečeno, nejde o to, aby stěžovatelce (v době podání kasační stížnosti již jedenáctileté) bylo umožněno doplnit si odepřené předškolní vzdělávání – tato možnost je vyloučena, což sama stěžovatelka připouští. Ovšem má zájem zjistit, jak rozsáhlá škoda jí byla způsobena, a to ještě předtím, než podá žalobu o náhradu škody. Dle názoru stěžovatelky k tomuto účelu nemá jiný procesní prostředek, přičemž pokud by se jednalo o porušení jejích hmotných práv (v důsledku účinného uplatnění výhrady svědomí a náboženství), byla by škoda velmi vysoká; v opačném případě, byla-li by stěžovatelka poškozena „pouze“ na procesních právech (v důsledku opakovaných nezákonných rozhodnutí ředitelky o její žádosti), by jí byla způsobena faktická újma a škoda by byla výrazně nižší. Navíc, užitečnost vydání správního rozhodnutí shledává stěžovatelka i v získání právní jistoty do budoucna – očkovaná totiž stěžovatelka není a nebude až do svých osmnácti let, pročez bude muset nadále čelit podobným situacím například při účasti na dětských táborech a dalších akcích. Pro stěžovatelku tak má stále význam vydání meritorního rozhodnutí, jehož výrok by měl optimálně znít: *„Stěžovatelka měla být k předškolnímu vzdělávání v roce 2016 přijata.“* Zastavení řízení stěžovatelka vnímá jako ryze formální úřední odpor směřující k vyhnutí se splnění původních povinností, který nelze pokrýt ani poukazem na rozsudek č. j. 10 As 84/2021-31, v němž NSS rozhodoval za jiných skutkových okolností.

[15] Za druhé, stěžovatelka v provázanosti s výše uvedeným zpochybnila použitý výklad § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu – ten totiž podle jejího názoru prolamuje ústavně zaručené právo na spravedlivý proces a přístup k soudu, což městský soud nedostatečně zohlednil. Zcela pominul, že je potřeba, aby k ochraně základních lidských práv a svobod došlo nejpozději při přezkumu v rámci správního soudnictví; srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 1983 ve věci *Albert a Le Compte proti Belgii* (č. 7299/75 a 7496/76) a ze dne 17. 12. 1996 ve věci *Terra Woningen B. V. proti Nizozemsku* (č. 20641/92). Dále městský soud odmítl námitku *denegatio iustitiae*, aniž stěžovatelku odkázal na jiný využitelný prostředek nápravy. Poukázal sice na žalobu o náhradu škody, avšak tato žaloba předjímá předchozí prolomení hmotného práva, a proto jeho věcnému posouzení nemůže bránit.

[16] Za třetí, stěžovatelka opět ve vazbě na výklad § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu uvedla, že městský soud pochybil, pokud neshledal, že došlo ke zneužití práva. V důsledku svých vlastních nezákonných rozhodnutí se správní orgány vyhnuly věcnému posouzení případu stěžovatelky a odkázaly na právě uvedené ustanovení správního řádu. Jeho cílem je ochrana správních orgánů před fakticky zbytečnou činností. To považuje stěžovatelka za logické a rozumné. Problém je v tom, že podle stěžovatelky v daném případě o zbytečnou činnost nejde, resp. nelze ji nahrazovat činností civilního soudu v řízení o žalobě o náhradu škody.

[17] Závěrem ještě vedla stěžovatelka dílčí polemiku s odůvodněním napadeného rozsudku, která se nijak významně nevymyká podstatě kasační stížnosti, jež tkví v tom, že věcné rozhodnutí o stěžovatelčině žádosti o přijetí do mateřské školy má pro ni nadále velký význam a smysl. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že výroky I., II., III. rozsudku městského soudu *„jsou neplatné a ruší se“*.

[18] Žalovaný ve svém vyjádření poukázal na zásadní změnu skutkových okolností věci, v důsledku čehož se žádost stěžovatelky stala bezpředmětnou. O předmětu řízení, tj. o přijetí stěžovatelky do mateřské školy, které je právně i fakticky neuskutečnitelné, bylo totiž za dané situace zbytečné rozhodovat a toto rozhodnutí nebude nahrazovat ani jiný orgán veřejné moci, jak naznačuje stěžovatelka. Její úvaha je podle žalovaného nepřiléhavá a zastavení řízení na základě § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu bylo vydáno v souladu se zákonem. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Požádal rovněž o přiznání náhrady nákladů řízení, neboť s ohledem na charakter soudního řízení se nechal zastoupit advokátkou, čímž mu vznikly náklady nad rámec jeho obvyklé činnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského, resp. městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a její zákonný zástupce má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté NSS přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Jádrem sporu je otázka zákonnosti zastavení řízení ve věci žádosti stěžovatelky o přijetí k předškolnímu vzdělávání. Ředitelka mateřské školy toto řízení zastavila s odkazem na § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, jelikož „*žádost se stala zjevně bezpředmětnou*“. Správní řízení tedy skončilo tzv. procesně, aniž dospělo k posouzení věci samé a vydání meritorního rozhodnutí. Právě toho se stěžovatelka domáhá – byť sama připouští, že předškolní vzdělávání je v jejím případě vyloučeno, neboť již plní povinnou školní docházku.

[22] Nejvyšší správní soud názor stěžovatelky nesdílí, naopak je – podobně jako městský soud potažmo správní orgány – přesvědčen, že v daném případě bylo zastavení řízení na místě a v souladu se zákonem. Vychází z prosté logiky věci: bylo-li důvodem zahájení správního řízení podání žádosti stěžovatelky o přijetí do mateřské školy k předškolnímu vzdělávání, což na základě objektivních skutečností již není možné, nedává smysl v řízení pokračovat a vydávat rozhodnutí, že se stěžovatelka přijímá anebo nepřijímá.

[23] Ředitelka MŠ Mezivřší rozhodovala celkem třikrát, a sice: dne 25. 4. 2016, dne 5. 8. 2016 a dne 18. 9. 2020. K poslednímu z uvedených dní se přitom skutkový stav věci významně změnil. Stěžovatelka nebyla v pozici předškoláka, který dosáhl pátého roku věku a uchází se o přijetí k předškolnímu vzdělávání (to bylo mimochodem novelou školského zákona provedenou zákonem č. 178/2016 Sb. s účinností od 1. 1. 2017 zavedeno jako povinné právo pro děti od 5 let). Jako žák již stěžovatelka plnila svou povinnou školní

pokračování

docházku v základní škole (ZŠ Archa). Tuto objektivní skutečnost zjistila ředitelka MŠ Mezivřší na základě žádosti o součinnost adresované spádové základní škole, resp. ZŠ Archa a musela ji jako rozhodující správní orgán I. stupně nutně zohlednit. Správní orgán totiž vychází při vydání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování, jak dokládá např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, bod [27], v němž NSS výslovně potvrdil, že rozhodování správního orgánu podle aktuálního skutkového stavu je samozřejmé, zavedené v historii správního řízení a plynoucí „*přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí*“.

[24] Konstitutivní správní rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší vztahy správního práva a není pochyb, že takovou povahu má i rozhodnutí o přijetí dítěte do mateřské školy. Podle § 34 odst. 3 školského zákona o přijetí dítěte rozhoduje ředitel mateřské školy; pravomoc ředitele je zde jasně daná zákonem a nelze nad jeho rámec konstruovat povinnost ředitele, resp. ředitelky vést řízení o přijetí dítěte i poté, co nastoupilo na základní školu, a nutit ji vydat *de facto* deklaratorní rozhodnutí o tom, že někdy v minulosti mělo být toto dítě přijato – zde stěžovatelka ve školním roce 2016/2017. Stěžovatelka žádala o přijetí do MŠ Mezivřší na uvedený školní rok. Ten však v době rozhodování ředitelky MŠ Mezivřší dávno uběhl a uběhl tedy i čas k tomu, k čemu vlastně samotná žádost směřovala. V důsledku toho odpadl předmět řízení, tj. přijetí do MŠ Mezivřší, které již nebylo možné – a to nejen v uvedený školní rok, ale ani školní rok 2020/2021, kdy ředitelka (potřetí) rozhodovala. Dlužno dodat, že stěžovatelka (materiálně) vlastně už ani přijetí do MŠ Mezivřší nepožadovala, což ostatně sama potvrzuje v kasační stížnosti.

[25] Je proto plně pochopitelné a odpovídající nastalému skutkovému stavu věci, že ředitelka podanou žádost vyhodnotila tak, že se stala zjevně bezpředmětnou, a proto podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu vydala toliko procesní rozhodnutí ve formě usnesení, kterým řízení zastavila.

[26] Předpokladem zastavení řízení bylo naplnění pojmu zjevná „bezpředmětnost“ žádosti, který správní řád nijak blíže nedefinuje. Jediné, co je z textu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zřejmé, je to, že „bezpředmětnou“ nebyla žádost na počátku řízení, ale stala se jí teprve v průběhu řízení – typicky právě vlivem změny skutkových okolností, v jejichž světle je zjevné, že by bylo zbytečné nadále řízení vést, a to bez ohledu na jeho výsledek. V zásadě takto se k pojmu zjevná „bezpředmětnost“ staví i judikatura, jež ho vnímá „*jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žalobkyně*“; v podrobnostech srov. především rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2010, č. j. 10 Ca 15/2009-49, s jehož výkladem se ztotožnil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 62/2009-68, č. 2176/2011 Sb. NSS.

[27] Podle tohoto rozsudku NSS, který je judikaturou dále následován, je nutno důvod uvedený v § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu posuzovat restriktivně, neboť správní orgán zastaví řízení, aniž by o žádosti účastníka řízení meritorně rozhodl. Z důvodu ochrany práv účastníků řízení je proto možno k tomuto způsobu rozhodnutí přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně na první pohled zřejmé, že v důsledku změny okolností rozhodnutí

správního orgánu o žádosti už nebude mít pro žadatele význam. Podobně uvažoval v této věci městský soud, který dospěl k závěru, podle něhož, plní-li stěžovatelka povinnou školní docházku v základní škole, je pro ni případné přijetí do mateřské školy bez významu – stěžovatelka by k předškolnímu vzdělávání stejně nenastoupila a její právní postavení by se nijak nezměnilo.

[28] Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje a znovu opakuje, že přijetí do mateřské školy je konstitutivní rozhodnutí, u něhož nelze nad rámec zákonné úpravy a stanovené pravomoci ředitele mateřské školy (§ 34 školského zákona) deklarovat, že dítě mělo být přijato, resp. *a contrario*, že jeho původním nepřijetím došlo k porušení zákona.

[29] Nic na tom nemění ani tvrzení stěžovatelky ohledně významu tohoto rozhodnutí z hlediska uplatnění jejího nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. Podle tohoto zákona stát odpovídá za škodu, která byla způsobena jednak rozhodnutím, jež bylo vydáno mj. ve správním řízení [§ 5 písm. a)], jednak nesprávním úředním postupem [§ 5 písm. b)]. V případě škody způsobené rozhodnutím, je základním předpokladem nároku na náhradu škody nezákonnost takového rozhodnutí – viz § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., podle něhož nárok na náhradu škody lze uplatnit (není-li stanoveno jinak) „*pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.*“

[30] V daném případě bylo pravomocné (druhé) rozhodnutí ředitelky ze dne 5. 8. 2016 zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 4. 2020 – a to v návaznosti na zrušující rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2020, č. j. 3 A 27/2017-74. Toto zrušení pravomocného rozhodnutí považuje NSS z hlediska nároku na náhradu škody za zásadní bez ohledu na to, zda k němu došlo toliko z procesních důvodů spočívajících v tom, že se správní orgány odmítly substantivně zabývat výjimkou z povinného očkování pro nástup stěžovatelky do mateřské školy. Důležité je, že rozhodnutí o nepřijetí stěžovatelky při přezkumu ve správním soudnictví neobstálo a městský soud ho zrušil s odkazem na § 78 odst. 1 s. ř. s., což předpokládá rozpor s hmotným nebo procesním právem (viz větu první tohoto ustanovení: „*Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení.*“). Konkrétní posouzení nároku na náhradu škody, včetně její výše, případně poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu (§ 31a zákona č. 82/1998 Sb.), je pak věcí civilního, nikoli správního soudu – jeho rozhodování, resp. jemu předcházející rozhodování správní orgánů nemá sloužit k řešení teoretického akademického sporu, jehož výsledek by se nijak nepromítl do právního postavení stěžovatelky. Bezpředmětnost její žádosti je potřeba posuzovat především s ohledem na předmět samotné žádosti, tj. přijetí do MŠ Mezivřší, které zjevně nebylo ve hře, neboť stěžovatelka už navštěvovala ZŠ Archa.

[31] Po zrušení původního pravomocného rozhodnutí ředitelky mateřské školy tak skutečně nemělo smysl pokračovat v dalším řízení, v němž mělo být napraveno ono procesní pochybení spočívající ve vyhnutí se věcnému posouzení výjimky z povinnosti podrobit se povinnému očkování, jež byla judiciálně připuštěna – a to vedle zákonem stanovených medicínských výjimek (imunita nebo trvalá kontraindikace). Jak již bylo uvedeno, ředitelka mateřské školy musela zohlednit nový skutkový stav a na základě něho byla nejen oprávněna, nýbrž povinna řízení zastavit. K důvodům zastavení řízení podle

pokračování

§ 66 správního řádu je třeba přihlížet po celou dobu řízení a nastane-li některý z nich, správní orgán řízení musí (a nikoli může) zastavit (viz blíže rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2013, č. j. 2 As 72/2013-65). Dlužno dodat, že toto zastavení neodporuje ani právnímu názoru vyslovenému ve zrušujícím rozsudku ze dne 26. 2. 2020, č. j. 3 A 27/2017-74, kterým městský soud žalovaného zavázal věcně posoudit žádost stěžovatelky. Vázanost právním názorem soudu ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. má své limity a logicky se neuplatní v situaci, kdy se skutkový stav změní a je zcela jiný, než stav, z něhož vycházel městský soud; ten, i když rozhodoval v roce 2020, vycházel ze skutkového a právního stavu v roce 2016, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

[32] Stručně shrnuto – s ohledem zjištěné skutkové změny nemohl být výsledek řízení jiný a jeho zastavení v souladu s § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu stěžovatelku nepřipravilo o možnost požadovat náhradu škody způsobenou správními orgány; srov. shora uvedenou argumentaci, k níž se nabízí doplnit též odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 3005/14, N 87/77 SbNU 273.

[33] Podle tohoto nálezu ÚS platí, že pokud krajský soud zrušil rozhodnutí správních orgánů vydaná v přestupkovém řízení z důvodu procesního pochybení, nemohlo následně vydaným rozhodnutím odvolacího správního orgánu o zastavení řízení podle § 90 odst. 4 správního řádu z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání přestupku dojít ke zhojení původních procesních pochybení správních orgánů. V nyní souzené věci se sice nejednalo o přestupkové řízení; navíc toto řízení ani nebylo zastaveno odvolacím orgánem dle § 90 odst. 4 správního řádu (byť si jistě již žalovaný – po zrušujícím rozsudku městského soudu – mohl položit otázku smyslu a účelu dalšího řízení, zejména s ohledem na běh času a aktuální věk stěžovatelky, která tehdy dovršila 8 let, a zvážit zrušení napadeného rozhodnutí a zastavení řízení ve smyslu uvedeného ustanovení správního řádu, které předpokládá i posouzení z hlediska náhrady škody). Nicméně NSS je přesvědčen, že zmíněné závěry ústavně konformního výkladu odpovědnosti státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. lze *mutatis mutandis* přenést i na věc stěžovatelky v tom smyslu, že není možné konstatovat nesplnění zákonných podmínek pro náhradu škody (neexistenci nezákonného rozhodnutí) v situaci, kdy pravomocné (správní) rozhodnutí bylo zrušeno a následně bylo řízení zastaveno. Nelze *a priori* vyloučit odpovědnost státu za škodu, aniž by civilní soud důkladně zvážil veškeré okolnosti věci a předpoklady zakládající vznik této odpovědnosti, jimiž jsou: 1. nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, 2. vznik škody a 3. příčinná souvislost.

[34] Je na stěžovatelce samotné, jakým způsobem k uplatnění nároku na náhradu škody přistoupí. Z její kasační argumentace je ovšem patrné, že vedle náhrady škody sleduje i postranní zájem na tom, aby byla orgány veřejné moci posouzena její výhrada svědomí a náboženského vyznání, což by pro ni mohlo být do budoucna užitečné v případě, že by její výhrada založila ústavně garantovanou výjimku vůči povinnému očkování. K tomu NSS jen pro úplnost uvádí, že do jisté míry rozumí tomu, že se stěžovatelka snaží získat odpověď na otázku jí uplatněné výjimky vůči očkování takřkajíc za každou cenu. Avšak případné uznání uplatněné výjimky a vydání rozhodnutí o přijetí do mateřské školy by stejně nebylo pro ostatní orgány veřejné moci závazné; představa stěžovatelky, že by jí toto rozhodnutí do budoucna jaksi „ulehčilo život“, je tak ryze spekulativní a nepřípadná.

[35] Pokud jde o odkaz městského soudu na rozsudek NSS č. j. 10 As 84/2021-31, je třeba souhlasit se stěžovatelkou, že tento rozsudek byl vydán za jiných skutkových okolností; stěžovatelka zde nepožadovala přijetí do mateřské školy, nýbrž vydání povolení ke zvláštnímu užívání komunikace – umístění restaurační zahrádky, a to v termínu od 1. 5. 2018 do 30. 9. 2018. Poté, co bylo původní rozhodnutí odvolacím orgánem zrušeno, správní orgán I. stupně rozhodující dne 15. 11. 2018 řízení zastavil podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, poněvadž požadovaný termín pro umístění zahrádky vypršel. Jinými slovy, v důsledku plynutí času ztratil předmět žádosti pro stěžovatelku význam a nejinak tomu bylo i v tomto případě. Proto zdejší soud nevidí důvod, proč by závěry tohoto rozsudku NSS – podobně jako závěry výše zmíněného nálezu ÚS – nemohly být *mutatis mutandis* přenositelné také na nyní posuzovaný případ.

[36] NSS nemá pochyb, že předmět žádosti jako celek ztratil na významu, neboť na právním postavení stěžovatelky by z hlediska jejího nástupu do MŠ Mezivrší ani meritorní rozhodnutí nemohlo ničeho změnit. Námitky koncentrované do prvního bodu kasační stížnosti tak nemohou být důvodné.

[37] Důvodné nejsou ani další dvě námitky stěžovatelky týkající se (ne)účinnosti přístupu k soudu, resp. odepření možnosti domáhat se svých práv před soudem (*denegatio iustitiae*) a zneužití práva. Podle NSS k ničemu takovému nedošlo. Stěžovatelka měla možnost napadnout původní pravomocné rozhodnutí ředitelky o nepřijetí do MŠ Mezivrší, potažmo rozhodnutí žalovaného jako odvolacího orgánu správní žalobou, čehož také úspěšně využila – městský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému; právní názor vylovený městským soudem posléze potvrdil NSS a vydal precedenční rozsudek č. j. 9 As 62/2020-33, v němž v návaznosti na předchozí judikaturu NSS a ÚS konstatoval (body [28] a [29]):

„Jak již uvedl městský soud, správní orgány musí v souladu s principem proporcionality poměřovat na jedné straně kvalitu a přesvědčivost tvrzení žadatele uplatňující výhradu svědomí vůči maximálně akcentovanému zájmu společnosti na ochraně veřejného zdraví a ochraně zdraví a práv ostatních dětí přijatých ke vzdělávání v MŠ. Tomuto však správní orgány v projednávané věci nedostály, protože vůbec nebyly ochotny připustit, že by se měly mimo sankční řízení takovými tvrzeními nad rámec výjimek uvedených v zákoně o ochraně zdraví ve věci žádosti přijetí dítěte do MŠ zabývat.

Nad rámec rozhodovacích důvodů NSS uvádí, že tvrzení zakládající takovou ústavně garantovanou výjimku založenou na sekulární či náboženské výhradě svědomí musí být mimořádně závažná, vztahující se k danému jedinci, dostatečně určitá a prokázaná. Jinými slovy musí se jednat o natolik silné argumenty, na základě nichž by aplikace § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví byla v daném případě zjevně protiústavní. Příliš široký výklad a aplikace práva projevovat své náboženské vyznání nebo uplatňovat sekulární výhradu svědomí, by mohly vést k rozkladu systému povinného očkování a v důsledku toho být hrozbou pro zdraví zejména těch dětí a dospělých, kteří se ze zdravotních důvodů nemohou prostřednictvím vakcinace proti daným onemocněním bránit (srov. bod 98 a 99 plenárního nálezu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14).“

pokračování

[38] Z citovaného je zřejmé, že výhradu svědomí je možné uznat i mimo zákonem připuštěné výjimky, musí být ovšem odůvodněna velmi přísným testem – a sice testem oprávněnosti tzv. výhrady svědomí, jehož provedení je úkolem orgánů veřejné moci, které vycházejí z následujícího: 1. ústavněprávní relevance tvrzení obsažených ve výhradě svědomí, 2. naléhavost důvodů, jež na podporu své výhrady uvedl nositel základního práva nebo svobody, 3. trvalost, konzistentnost a přesvědčivost tvrzení dané osoby a 4. společenské dopady, jež může mít v konkrétním případě uznaná výhrada; viz např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2530/20, a v něm uváděnou další judikaturu. Tento test v dané věci nakonec proveden nebyl, neboť řízení bylo zastaveno. To však již není otázkou účinnosti soudního přezkumu, jak mylně dovozuje stěžovatelka. V první řadě se jedná o promítnutí toho, že správní orgány rozhodují podle aktuálního skutkového a právního stavu věci; současně se zde projevuje i požadavek na efektivitu a smysluplnost samotného správního řízení, která se během času vytratila a nelze ji spatřovat v provádění shora naznačeného náročného testu stran tvrzení stěžovatelky a dalších aspektů, aniž by měl výsledek testu praktické dopady do postavení stěžovatelky.

[39] Zastavení řízení ob stojí z hlediska zákona i z hlediska zákazu odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*) a přístupu k soudu; ten stěžovatelce odepřen nebyl. Naopak, městský soud věc řádně přezkoumal, a pokud stěžovatelku s nárokem na náhradu škody odkázal na občanskoprávní řízení před civilním soudem, NSS s ním souhlasí, jak již vysvětlil shora. V souvislosti s odkazy na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva pak NSS dodává, že současná „retrospektivní“ koncepce přezkumu ve správním soudnictví vyjádřená v § 75 odst. 1 s. ř. s. je souladná s požadavky judikatury ESLP; správní soudnictví v České republice je založeno na principu tzv. plné jurisdikce a přezkoumává otázky právní, aniž by přitom vylučovalo otázky skutkové, jako tomu bylo ve stěžovatelkou uváděných věcech: *Albert a Le Compte proti Belgii* (č. 7299/75 a 7496/76, kdy šlo o spor dvou disciplinárně potrestaných lékařů, kterým profesní komora pozastavila činnost) a *Terra Woningen B. V. proti Nizozemsku* (č. 20641/92, kdy dané společnosti jako vlastníku budovy na pozemku, který úřady prohlásily za kontaminovaný, klesl nájem). Uvedené rozsudky ESLP, podle nichž bylo v důsledku omezení přezkumu pouze na právní otázky omezeno i právo na přístup k soudu, na věc stěžovatelky vůbec nedopadají.

[40] Ostatně, vnitrostátní procesní záruky v podobě správního a soudního řízení, včetně přezkumu Ústavním soudem, u ESLP v obecné rovině obstály, jak je zřejmé z rozsudku velkého senátu ze dne 8. 4. 2021 ve věci *Vavříčka a ostatní proti České republice* (č. 47621/13 a pět dalších, kdy byla předmětem stížnosti jednak samotná očkovací povinnost, jednak důsledky spojené s jejím nedodržením – uložení pokuty, resp. nepřijetí do mateřské školy, což soud neshledal jako porušení práva na ochranu soukromého života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod); v podrobnostech srov. odůvodnění rozsudku, v němž mj. soud uvedl, že „zejména o judikatuře Ústavního soudu nelze spravedlivě říci, že by byla pouze formální nebo že by se vyhýbala věcnému přezkumu očkovací povinnosti z pohledu základních lidských práv. ... Ústavní soud rozhodl, že pro účinnou ochranu základních práv konkurujících veřejnému zájmu musí být důkladně posouzeny okolnosti každého individuálního případu. Skutečnost, že žádný ze stěžovatelů nakonec se svou ústavní stížností neuspěl, nikterak nesnižuje význam této soudní záruky ochrany základních práv“ (bod 295.).

[41] Konečně k námitce stěžovatelky, že došlo ke zneužití práva, neboť správní orgány ve výsledku vlastně „profitují“ ze své vlastní nezákonnosti, NSS konstatuje, že podobně jako městský soud neshledal, že by se správní orgány věcnému posouzení případu, včetně aplikace výše uvedeného testu, vyhnuly úmyslně či svévolně. Relevantní právní úprava byla jasná a striktní – výjimky z důvodu výhrady svědomí a náboženství ve vztahu k povinnému očkování jako podmínky pro přijetí do mateřské školy nepřipouštěla. Až následný judikturní vývoj výjimečné uplatnění této výhrady akceptoval s tím, že ji nelze *a priori* vyloučit; viz výše citovaný rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Vavříčka a ostatní proti České republice*, jakož i posléze vydaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2530/20, jenž podobně jako předtím NSS potvrdil existenci judiciálně připuštěné výjimky vůči povinnému očkování s tím, že „měly orgány veřejné moci povinnost náležitě zvážit tvrzení stěžovatelky (její matky), že povinnost strpět nepřijetí k předškolnímu vzdělávání je v rozporu s jejím přesvědčením a přiměřeně provést test oprávněnosti tzv. výhrady svědomí“ (bod 38.).

[42] U časově omezených žádostí nelze nikdy vyloučit, že v důsledku běhu času dojde k tomu, že se stanou bezpředmětné. O to více na významu nabývá rychlost řízení – a to nejen řízení správního, ale i soudního. Nejvyššímu správnímu soudu rychlost řízení v této věci nepřisluší hodnotit; nemůže však v tomto kontextu nezmínit celkovou délku řízení, zvláště pak řízení u městského soudu, které vedlo ke zrušujícímu rozsudku č. j. 3 A 27/2017-7 a které trvalo cca 3 roky. Tak jako stát odpovídá za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, odpovídá i za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, který přitom postihuje i průtahy v řízení – nevydání rozhodnutí v zákonné nebo přiměřené lhůtě (§ 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.).

V. Závěr a náklady řízení

[43] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal podanou kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[44] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšnému žalovanému však žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec běžné administrativní činnosti v tomto řízení nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[45] Žalovaný náhradu nákladů řízení sice výslovně požadoval, avšak NSS shledal, že nelze spravedlivě žádat po stěžovatce, aby hradila náklady vzniklé tím, že žalovaný udělil k zastupování plnou moc advokátce. Povinnost žalovaného jím vydaný akt hájit u soudu proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucích z běžné správní agendy, k níž je žalovaný personálně i finančně vybaven. Charakter tohoto sporu se nijak nevymyká oblasti veřejné správy na úseku školství, jejíž výkon byl žalovanému ze zákona svěřen. Lze proto důvodně očekávat, že žalovaný sám bude schopen kvalifikovaně hájit své rozhodnutí, potažmo prvostupňové rozhodnutí ředitelky mateřské

pokračování

školy (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012-35, č. 2755/2013 Sb. NSS, jakož i jemu předcházející nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 2. května 2023

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu