

Vyvěšeno: 23. 2. 2021

Svěšeno: 10. 3. 2021



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Pavly Klusáčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobce: **nezl. T. N.**
zastoupený R. N., Ph. D., zákonným zástupcem,
oba bytem D.,
zastoupený Mgr. Pavlem Markem, advokátem,
se sídlem Praha 1, Na Poříčí 19

proti
žalovanému: **Gymnázium, Praha 5, Na Zatlance 11, příspěvková organizace**
se sídlem Praha 5, Na Zatlance 11,
zastoupené doc. JUDr. Jakubem Morávkem, Ph. D., advokátem,
se sídlem Praha 5, U Nikolajky 5

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

takto:

- I. Žalovanému se zakazuje uskutečňovat vzdělávání distanční formou a přikazuje se mu obnovit denní formu vzdělávání v souladu se svým školním vzdělávacím programem.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Obsah žaloby

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem a žádal, aby soud určil, že provedený zásah byl nezákonný a přikázal žalovanému obnovit prezenční výuku tak, jak byla uskutečňována do 2. 10. 2020.

2. V podané žalobě žalobce uvedl, že je žákem prvního ročníku žalovaného, kde plní školní docházku. Žalovaný ode dne 5. 10. 2020, respektive ode dne 14. 10. 2020 na základě opatření vlády [usnesení vlády ze dne 12. 10. 2020, č. 1022, ze dne 30. 10. 2020, č. 1112, ze dne 16. 11. 2020, č. 1191 (dále společně jen „Opatření“)] neposkytuje žalobci vzdělání v souladu se zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, (dále jen „školský zákon“), kdy školní výuka probíhá v distanční formě. Tvrdil, že tento způsob výuky školský zákon nezná a není schopen nahradit výuku prezenční. Namítal, že distanční vzdělání je v rozporu s rámcovým vzdělávacím programem (79-41-K/41 Gymnázium) i s příslušnými ustanoveními školského zákona a prováděcích vyhlášek.
3. Nezákonnost zásahu je dle žalobce dána nezákonností Opatření, která jako podzákonné právní předpisy vedla k provedení nezákonného zásahu ze strany žalovaného. K tomu žalobce odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, sp. zn. 5 As 138/2020 a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. 2 As 141/2020, podle kterých správní soud může nezákonný podzákonný právní předpis incidenčně neaplikovat. Uzavřel, že pokud soud nebude Opatření aplikovat pro jeho nezákonnost, nebude žádného právního předpisu, který by opravňoval zásah žalovaného.
4. Uvedl, že v projednávaném případě se jedná o kolizi dvou základních ústavních zásad, a to práva na ochranu zdraví a práva na vzdělání. Při kolizi základních práv je nutno obezřetně vážit a zkoumat, zda by se stanoveného cíle nedalo dosáhnout jiným způsobem, umožňujícím dosáhnout stejného záměru, avšak nedotýkajícím se základních práv a svobod. Uzavření škol je dle žalobce krajním opatřením, které nemůže obstát v testu proporcionality ani testu racionality.
5. Dle žalobce Opatření sledují legitimní cíl, totiž zmírnění dopadu epidemie onemocnění covid-19, nicméně tak činí způsobem nevhodným a způsobem, který neumožňuje dosáhnout sledovaného cíle, o čemž svědčí dostupná data o šíření viru Sars-COV-2 a také komparatistické srovnání přijatých opatření v rámci EU. Dle dat Ústavu zdravotnických informací nakažení v rámci školní výuky v rámci celé školní soustavy představuje méně než 10 % všech diagnostikovaných případů, střední školy potom představují zhruba 3 % diagnostikovaných případů, což je v nepoměru k celkovému procentuálnímu zastoupení žáků a studentů v populaci, kdy je třeba dále vzít v potaz, že nakažení se při výuce samotné je méně časté než nákaza v domácnosti. Z dat vyplývá, že ačkoliv je riziko nakažení na jiných místech podstatně vyšší, např. na pracovišti, vláda pouze doporučila omezení počtu osob na pracovišti, ale nepřikročila k uzavření jiných pracovišť s výjimkou škol. Je zcela zřejmé, že je to rozhodnutí motivované krátkodobými ekonomickými důvody. Studium je přitom zaměstnání svého druhu. Navíc u mladých lidí probíhá v naprosté většině infekce lehce až naprosto bezpříznakově. Vláda neprezentovala žádná data, z nichž by vyplývalo, že je z epidemiologického hlediska nutné uzavřít druhý a vyšší stupeň škol a ponechat otevřený pouze první stupeň základních a mateřských škol. Dostupná data a analýzy dospívají k závěru, že v 27 zemích EU a Velké Británii tvořily děti do 18 let jen 5 % všech nakažených. Evropské centrum pro prevenci a kontrolu nemocí pak upozorňuje, že není pravděpodobné, že by zavření škol nějak významně přispělo k ochraně zdraví dětí. Světová zdravotnická organizace vydala analýzu, z níž vyplývá, že děti se nakazí výrazně častěji doma, a to od svých rodičů, nikoliv sourozenců. Když už se ve školách virus rozšíří, je to nejčastěji přenos ze zaměstnance na zaměstnance školy, nikoliv ze studenta na zaměstnance. Nejvzácnější je pak přenos infekce mezi dětmi.
6. Stejného cíle se dle žalobce dalo dosáhnout šetrnějšími způsoby, jako je masivní testování, trasování nakažených, chránění tzv. rizikových skupin a snaha o minimalizaci zanesení nákazy do domovů důchodců a podobných míst, kde se shromažďují starší a slabí jedinci. Nelze pak přičítat k tíži žalobce neschopnost orgánů veřejného zdraví omezit šíření viru méně omezujícím způsobem.

7. Dle žalobce trvání nouzového stavu nelze vykládat v tom smyslu, že vláda může do občanských práv a svobod zasahovat neomezeně, nýbrž je třeba i v této době trvat na dodržování základních zásad demokratického právního státu. Účelem nouzového stavu je krátkodobě základní práva omezit, aby mohla být dlouhodobě naplňována, ne dlouhodobě omezit základní práva a tento stav konzervovat za sledování jiného cíle.
8. Uzavřel, že Opatření nespĺňuje požadavek vhodnosti, kdy ke zmírnění epidemie přispěje jen minimálně, dále Opatření nespĺňuje kritérium potřeby, kdy ke zmírnění epidemie nemohla sloužit opatření méně zasahující do garantovaných základních práv a svobod. Opatření tak nemůže obstát v testu proporcionality. Dle žalobce je nepřijatelné, aby v důsledku ochrany veřejného zdraví došlo k nenapravitelnému zásahu do života dětí a mladistvých.
9. Závěrem se žalobce vzdal náhrady nákladů řízení vůči žalovanému.

II. Vyjádření žalovaného a související podání

10. Ve vyjádření k podané žalobě měl žalovaný předně za to, že nejsou splněny podmínky řízení. K tomu žalovaný odkázal na rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 18 A 71/2020. Uvedl, že žalobci nijak svévolně svým rozhodnutím nebo jiným postupem v rámci výkonu veřejné moci nezamezil přístup ke vzdělání. Žalovaný tolíko žalobci sdělil, jaké povinnosti pro žalobce vyplývají z usnesení vlády vydaných v reakci na pandemickou situaci způsobenou covid-19 v řádně vyhlášeném nouzovém stavu. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby soud žalobu odmítl.
11. Dále se žalovaný ve vyjádření k podané žalobě věnoval testu přiměřenosti, přičemž dospěl k závěru, že z hlediska podmínek vhodnosti, potřeby a přiměřenosti Opatření obstála.
12. Dle žalovaného žalobce přehlíží, že řada zemí zavedla přísnější opatření nežli ČR a že není možné provádět srovnání jednotlivých zemí a přijatých opatření k určitému časovému okamžiku. Žalobce rovněž pomíjí, že v případě žáků 1. a 2. ročníku základních škol je oproti vyšším ročníkům nezbytná větší účast a dohled učitele k osvojení si čtení a psaní, které jsou předpokladem dalšího studia. Dále žalobce pomíjí, že byla přijata i další protiepidemiologická opatření, která omezila či zcela zakázala provoz určitého typu služeb za shodným účelem, jak tomu bylo a je u zavedení distanční výuky. Konečně žalobce pomíjí, že omezující opatření jsou vydávána v souladu se zákonem č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů.
13. Vzhledem k výše uvedenému měl žalovaný za to, že v případě, že soud žalobu neodmítne, je na místě žalobu zamítnout.
14. V replice k vyjádření žalovaného žalobce zejména odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, sp. zn. 8 As 34/2020, ve kterém Nejvyšší správní soud dle žalobce potvrdil názor, že žaloby proti krizovým opatřením v oblasti školství mají směřovat proti konkrétním zásahům, v případě přerušení prezenčního vzdělání by šlo o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem dané školy. Žalovaným uvedené usnesení Městského soudu v Praze ve světle novější judikatury Nejvyššího správního soudu tak neobstojí.
15. Dále měl žalobce za to, že projednávaná věc nemá jen rozměr epidemiologický, ale též společenský a výslovně právní. K tomu uvedl, že § 184a školského zákona nevylučuje incidenční přezkum podzákonného předpisu omezující osobní přítomnost žáků. Dále upozornil, že v současné době dochází vlivem různých opatření k převrácení principu „co není zakázáno, je dovoleno“ a naopak se zdá, že tzv. krizová opatření vycházejí z principu, že „co není povoleno, je zakázáno“. Konečně žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, sp. zn. 2 As 65/2019, ve kterém se Nejvyšší správní soud přihlásil k ideji minimalizace zásahu.
16. S ohledem na uvedené žalobce na podané žalobě trval.

III. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

17. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.
18. S ohledem na to, že žalovaný zpochybňuje svou pasivní legitimaci, soud se předně musel vypořádat s touto otázkou. Žalovaný se dovolával právních závěrů vyslovených v usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2020, č. j. 18 A 71/2020-230. V nynější věci však zdejší soud upřednostnil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100, který obsahuje jiné právní závěry a který je jednak pozdější a jednak se jedná o rozsudek vyššího, nadřízeného soudu.
19. V uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval soudním přezkumem mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, zakazujících osobní přítomnost na vzdělání, přičemž dospěl k závěru, že k přímé individualizované aplikaci mimořádného opatření vymezující relativně konkrétně zákazové pravidlo chování *dochází postupem základní školy, jež aplikací mimořádného opatření daný zákaz realizuje v praxi právě uzavřením školy a z toho plynoucím neumožněním osobní přítomnosti na vzdělání*. V této souvislosti pak Nejvyšší správní soud dospěl rovněž k závěru, že základní škola při poskytování vzdělání vykonává působnost i v oblasti veřejné správy, a tedy, že je v postavení správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
20. Aplikací závěrů Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100, na projednávaný případ nelze dospět k jinému závěru, než že žalovanému svědčí pasivní legitimace. Žalovaný poskytuje vzdělání, a tedy je v postavení správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
21. Pro úplnost zdejší soud uvádí, že si je dobře vědom, že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu vzbuzuje kontroverze, jedná se však o aktuálně existující a nepřekonanou – ať už rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu či Ústavním soudem – judikaturu nadřízeného soudu, a proto není žádný důvod z ní nevyházet.
22. Následně se soud zabýval věcným posouzením žaloby.
23. Žaloba je důvodná.
24. Žalobce se v podané žalobě domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který spatřoval v tom, že žalovaný v rozporu se školským zákonem a rámcovým vzdělávacím programem uskutečňuje vzdělání distanční formou místo denní formy vzdělávání. Z uvedeného důvodu žalobce žádal, aby soud přikázal žalovanému obnovit denní formu vzdělávání. Ke dni rozhodování soudu tvrzený nezákonný zásah ze strany žalovaného trval.
25. K výše uvedenému soud předně uvádí, že právo na vzdělání je obecně zaručeno čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ze školského zákona vyplývá, že podle § 22 odst. 1 jsou žáci povinni řádně docházet do škol a řádně se vzdělávat. Nepřítomnost ve vyučování jsou zákonní zástupci žáků, případně zletilí žáci povinni dokládat [viz § 22 odst. 2 písm. b), respektive odst. 3 písm. d) školského zákona]. Vzdělávání se pak na středních školách podle § 25 odst. 1 školského zákona může uskutečňovat v 5 formách, a to v denní, večerní, dálkové, distanční a kombinované formě vzdělávání. Tyto formy vzdělávání umožňuje i „*Rámcový vzdělávací program pro gymnázia*“, který upravuje závazný rámec vzdělávání pro gymnázia a který je vnitřním předpisem Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy (viz § 3 a § 4 školského zákona).
26. Ze „*Školního vzdělávacího programu Gymnázium, Praha 5, Na Zatlance 11*“, který bezprostředně navazuje na „*Rámcový vzdělávací program pro gymnázia*“ (viz § 5 školského zákona), vyplývá, že žalovaný uskutečňuje výlučně denní formu vzdělávání. Denní formou vzdělávání se podle § 25 odst. 2 písm. a) školského zákona rozumí výuka organizovaná pravidelně každý den v pětidenním vyučovacím týdnu v průběhu školního roku. S ohledem na vymezení distanční výuky, kterou školský zákon upravuje v § 25 odst. 2 písm. d) jako samostatné studium uskutečňované převážně

nebo zcela prostřednictvím informačních technologií, popřípadě spojené s individuálními konzultacemi, je pak denní formu vzdělávání nutno chápat jako prezenční formu vzdělávání, založenou na osobní přítomnosti studenta ve škole. Jinými slovy ze školního vzdělávacího programu žalovaného ve spojení se školským zákonem vyplývá právo žalobce na denní, tj. prezenční formu vzdělávání. Toto právo pak může být omezeno pouze v případech, které jsou upraveny v § 184a školského zákona.

27. V této souvislosti soud rovněž akcentuje, že žalobce neměl k dispozici jiný prostředek nápravy, prostřednictvím kterého by se mohl domáhat ochrany svých práv.
28. Podle § 87 odst. 1 část věty před středníkem s. ř. s. v případě záporní zásahové žaloby *soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí*. Byť to zákon výslovně neříká, rozhodná jsou i právní zjištění soudu k aktuálnímu okamžiku jeho rozhodování. To plyne z koncepce zásahové žaloby, při níž je primárním posláním soudu ochránit žalobce proti aktuálně existující situaci. Soud se tedy předně zabýval právním stavem ke dni vyhlášení svého rozsudku.
29. 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. To ve svém bodě 3 stanoví: *Vláda omezuje s účinností ode dne 15. února 2021 od 00:00 hod. do dne 28. února 2021 do 23:59 hod.: 3. provoz středních a vyšších odborných škol a konzervatoří podle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a to tak, že zakazuje osobní přítomnost žáků a studentů na středním a vyšším odborném vzdělávání ve školách a vzdělávání v konzervatoří podle školského zákona*. Poté jsou stanoveny výjimky z tohoto zákazu (pro posouzení věci nepodstatné).
30. Povahou krizových opatření se zabýval Ústavní soud v usnesení ze dne 22. 4. 2020, Pl. ÚS 8/20, přičemž dospěl k závěru, že se jedná o jiný právní předpis. Konkrétně Ústavní soud uvedl, že: *Napadené usnesení o přijetí krizového opatření má právněnormativní obsah, který je vymezen obecným předmětem i třídou subjektů (viz bod 40). To znamená, že byť není napadený akt nařízením ve smyslu čl. 78 Ústavy, má povahu obecného normativního právního aktu. Na základě uvedeného závěru o obecnosti předmětu i adresátů předmětného usnesení proto Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené krizové opatření vlády má materiálně povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu*. K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2020, č. j. 2 As 141/2020-62, jsou krizová opatření podzákonnými právními předpisy vydávanými vládou.
31. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy *soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem [a minore ad maius též ústavním zákonem] nebo s takovou mezinárodní smlouvou*.
32. Soud se v souladu s právě citovanou ústavní instrukcí zaměřil na posouzení citovaného krizového opatření se zákonem, popřípadě ústavním zákonem.
33. Podle § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů *vláda je oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídit zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území*.
34. Předpokladem pro vydání takového krizového opatření je existence nouzového stavu. Podle čl. 6 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, *nouzový stav se může vyhlásit nejdéle na dobu 30 dnů. Uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny*.
35. Dle usnesení vlády České republiky ze dne 14. 2. 2021 č. 125, publikovaného pod č. 59/2021 Sb., *vláda v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásuje*

pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky nouzový stav na dobu od 00:00 hodin dne 15. února 2021 na dobu 14 dnů.

36. Podkladem pro vydání krizového opatření vyhlášeného pod č. 63/2021 Sb. tak bylo právě citované usnesení vlády. Soud, aby v souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy mohl posoudit zákonnost, resp. ústavnost tohoto krizového opatření, musel vyjasnit otázku, zda nouzový stav byl řádně vyhlášen, a tedy zda na základě jeho vyhlášení bylo možné dotčené krizové opatření vůbec vydat. Přitom nebylo možné přehlédnout, že nouzový stav vyhlášený usnesením vlády č. 125 (publikováno pod č. 59/2021 Sb.) časově bezprostředně navazuje na nouzový stav vyhlášený usnesením vlády ze dne 30. 9. 2020 č. 957, publikovaným pod č. 391/2020 Sb. Podle tohoto usnesení vláda v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhláší pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky nouzový stav na dobu od 00:00 hodin dne 5. října 2020 na dobu 30 dnů. Následně byl usneseními vlády se souhlasem Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky nouzový stav prodloužen do 20. 11. 2020 (publikováno pod č. 439/2020 Sb.), do 12. 12. 2020 (publikováno pod č. 471/2020 Sb.), do 23. 12. 2020 (publikováno pod č. 521/2020 Sb.), do 22. 1. 2021 (publikováno pod č. 593/2020 Sb.) a do 14. 2. 2021 (publikováno pod č. 21/2021 Sb.). S dalším prodloužením nouzového stavu nevyslovila Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky na své 83. schůzi dne 11. 2. 2021 souhlas.
37. Rozdílnost obou usnesení spočívá toliko v označení data jejich vydání, data vyhlášení nouzového stavu a doby trvání. Jinak jsou obě usnesení naprosto totožná a uvádějí i zcela shodný důvod vyhlášení nouzového stavu. K tomu soud podotýká, že uvedení důvodu vyhlášení nouzového stavu je podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky obligatorní náležitostí vyhlášení nouzového stavu.
38. Vzhledem k bezprostřední časové návaznosti nouzového stavu vyhlášeného usnesením vlády č. 125 (publikováno pod č. 59/2021 Sb.) na nouzový stav vyhlášený usnesením vlády č. 957 (publikováno pod č. 391/2020 Sb.) a vzhledem k tomu, že důvody pro vyhlášení obou nouzových stavů jsou formulovány naprosto totožně [*z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky*], dospěl soud k závěru, že v případě nouzového stavu vyhlášeného usnesením vlády č. 125 (publikováno pod č. 59/2021 Sb.) se nejedná o nový nouzový stav, ale o faktické pokračování nouzového stavu vyhlášeného usnesením vlády č. 125 (publikováno pod č. 59/2021 Sb.), a to proti vůli Poslanecké sněmovny, která s pokračováním tohoto nouzového stavu nevyslovila souhlas, jak předpokládá čl. 6 odst. 2 věta druhá ústavního zákona č. 110/1998 Sb. Mimoto vzhledem k bezprostřední časové návaznosti obou separátně vyhlášených nouzových stavů se nemohly změnit ani jiné faktické důvody v usnesení o vyhlášení nouzového stavu nevyjmenované (tj. nemohly dne 15. 2. 2021 v 0:00 hod. existovat jiné důvody než dne 14. 2. 2021 ve 24:00 hod.). Skutková situace, tj. faktické důvody se zásadně nezměnily ani v časovém intervalu mezi 83. schůzí Poslanecké sněmovny dne 11. 2. 2021 a jednáním vlády dne 14. 2. 2021, na kterém přijala usnesení č. 125. Pokračování nouzového stavu od 15. 2. 2021 vzhledem k uvedenému odporuje ústavnímu pořádku.
39. Zde by mohl soud v hodnocení vyhlášení nouzového stavu usnesením vlády č. 125 ustat, leč je vhodné, aby se vyjádřil i k některým dalším aspektům vyhlášení nouzového stavu, jež hojně zaznívaly – zejména z úst některých členů vlády – ve sdělovacích prostředcích.
40. Členové vlády se odvolávali na to, že o vyhlášení nouzového stavu byla vláda požádána hejtmany všech krajů a primátorem hlavního města Prahy. Zjevně tím naráželi na § 3 odst. 5 větu první krizového zákona, podle které *není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, hejtmán neprodleně požádá vládu o vyhlášení nouzového stavu*. Takováto žádost však není žádným novým věcným důvodem ani novou situací (tou by mohlo být např. zhoršení pandemie), ale toliko

nezávazným procedurálním krokem – podnětem k vyhlášení nouzového stavu (hejtman nemá na vyhlášení nouzového stavu nárok). Čili nenastala věcně nová situace, ale toliko formálně nová situace – přibyl podnět k vyhlášení nouzového stavu. Při aktivaci § 3 odst. 5 věty první krizového zákona zůstává výlučně na diskreci a odpovědnosti vlády, jak s podnětem hejtmana v mezích ústavního pořádku naloží.

41. Selhává i argument o silné relevanci podnětu hejtmanů a primátora hlavního města Prahy opírající se o to, že v případě ukončení celostátního nouzového stavu přechází značná část odpovědnosti na ně. Při ukončení nouzového stavu totiž čelní úlohu v řešení pandemické situace mohou hrát toliko orgány ochrany veřejného zdraví (ministerstvo zdravotnictví, krajské hygienické stanice) s využitím postupů podle zákona o ochraně veřejného zdraví, nikoli hejtmani s využitím postupů podle krizového zákona.
42. Rovněž nemůže obstát tvrzení, že ústavněprávní vztah Poslanecké sněmovny a vlády není postupem vlády při vyhlášení nového nouzového stavu nijak narušen s odkazem na čl. 5 odst. 4 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., podle něhož Poslanecká sněmovna může vyhlášený nouzový stav zrušit. Česká republika je parlamentní republikou, což vyplývá především z čl. 68 odst. 1 Ústavy, jenž reglementuje, že vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně (nikoli hejtmanům a primátorovi hlavního města Prahy). Argument, podle kterého Poslanecká sněmovna není nijak bráněno nově vyhlášený nouzový stav zrušit, velmi silně tuto odpovědnost vlády vůči Poslanecké sněmovně relativizuje. Ad absurdum si totiž lze představit dokonalé zacyklení, kdy by Poslanecká sněmovna vyhlášené nouzové stavy neustále rušila (či neprodložovala), přičemž vláda by je neustále obnovovala s tím, že se přece nic neděje, neboť Poslanecká sněmovna vyhlášený nouzový stav může znovu zrušit. Tímto postupem, který je učebnicovým příkladem obcházení ústavního pořádku (*in fraudem constitutionis*), by se vláda vymanila ze své odpovědnosti vůči Poslanecké sněmovně, zásadní rozhodování o trvání nouzového stavu by se fakticky přesunulo výlučně do rukou vlády a kontrolní role Poslanecké sněmovny by se vyprázdnila. S ohledem na to, že nouzový stav s sebou může přinášet citelné zásahy do základních práv a svobod, je takové pojetí neakceptovatelné.
43. Nelze pominout ani další úskalí právě popsané situace, a to že pro prodloužení nouzového stavu a pro zrušení nouzového stavu jsou vyžadována jiná kvora (v prvním případě je třeba nalézt většinu poslanců pro podporu nouzového stavu, v druhém případě je třeba nalézt většinu poslanců proti podpoře nouzového stavu).
44. Bylo možné také zaznamenat, že postup vlády při vyhlášení „nového“ nouzového stavu je ospravedlňován povinností státu chránit životy a zdraví občanů. Takový přístup vychází z nepodložené premisy, že nouzový stav je jedinou alternativou k ochraně životů a zdraví při probíhající pandemii. To není vůbec jednoznačné (stěží lze tvrdit, že bez vyhlášení nouzového stavu by nebylo možno chránit životy a zdraví), ostatně na jaře loňského roku byly ke zvládnutí pandemie – na rozdíl od současného stavu – hojně využívány jiné nástroje, a to mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví (byť v některých případech poněkud problematicky – srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111). I kdyby se však o jedinou alternativu jednalo, je třeba trvat na tom, že účel (byť legitimní a ušlechtilý) nesvětí prostředky; opačný přístup snad může platit v autoritářském či totalitním státu, avšak v tuzemsku existuje čl. 1 odst. 1 Ústavy, dle něhož Česká republika je demokratický právní stát.
45. Na výše uvedeném nic nemění ani usnesení, které přijala dne 18. 2. 2021 na své 86. schůzi Poslanecká sněmovna ve znění: *Poslanecká sněmovna ruší nouzový stav k datu účinnosti zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 nejpozději však k 27. 2. 2021*. Toto usnesení jednak žádným způsobem neratifikuje protiústavní trvání nouzového stavu, jednak nic nemění na tom, že ke dni vyhlášení tohoto rozsudku tento nouzový stav trvá.

46. Vzhledem k tomu, že krizové opatření č. 63/2021 Sb. povstalo z protiústavně vyhlášeného nouzového stavu, samo je zatíženo nezákonností, resp. protiústavností (plod otráveného stromu); bez nouzového stavu není krizových opatření. Za tohoto stavu věci pak nelze aplikovat ani výjimku umožňující konání distanční výuky, která je zakotvena v § 184a školského zákona a jejíž použití bylo v projednávaném případě navázáno právě na uvedené krizové opatření.
47. Lze shrnout, že pro postup žalovaného, který neposkytuje denní formu vzdělávání, tak v době vydání tohoto rozsudku neexistuje žádný způsobilý právní podklad.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

48. Soud tedy shledal žalobu důvodnou, a proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku. Soud připomíná, že o podané žalobě rozhodoval ke dni vydání rozsudku, tudíž nehodnotil a hodnotit ani nemohl právní možnost konat denní výuku v budoucnu.
49. Pro úplnost soud uvádí, že s ohledem na skutečnost, že ke dni rozhodnutí soudu žalobcem tvrzený zásah trval, v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48, nevyhověl žádosti žalobce na vydání určujícího petitu. Ve smyslu uvedeného rozsudku totiž žalobce nemůže požadovat vydání určujícího výroku, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování (§ 87 odst. 2 s. ř. s.).
50. Soud dále uvádí, že upravil žalobcův petit z příkazujícího výroku na zakazující, neboť dle § 87 odst. 2 s. ř. s. je v případě trvajících zásahu primárním výrokem výrok zakazový; výrok příkazový má spíše doplňkovou funkci v případech, kdy samotný výrok zakazový nepostačuje. Při formulaci výroku tohoto rozsudku tedy soud musel reformulovat žalobcův návrh toliko příkazového výroku do v první řadě výroku zakazového a výrok příkazový ponechat jako doplňkový. Soud přitom kladl důraz na to, aby byla maximálně vystižena podstata žalobcem tvrzeného zásahu a aby smysl žalobcem navrženého výroku byl výrokem tohoto rozsudku jednak bezevbytku vyčerpán a jednak nebyl ani překročen.
51. O náhradě nákladů rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalobce, který se však náhrady nákladů vzdal. S ohledem na to soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 23. února 2021

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu