

## U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

navrhovatelky: **Mgr. Vendula Z., Ph. D.**

bytem xxx

zastoupena Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem

sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

proti

odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**

sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2 zastoupen

JUDr. Jiřím Kindlem, M. Jur., Ph. D., advokátem

sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy:

1. mimořádného opatření odpůrce ze dne 10. 3. 2020, č. j. MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN,

2. mimořádného opatření odpůrce ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16184/2020-1/MIN/KAN,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Změna žaloby (návrhu) navržená navrhovatelkou v podání ze dne 3. 5. 2020, jíž se navrhovatelka domáhá určení, že zásah odpůrce spočívající v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem mimořádného opatření odpůrce ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16184/2020-1/MIN/KAN, byl nezákonný, **se nepřipouští.**

III. Změna žaloby (návrhu) navržená navrhovatelkou v podání ze dne 5. 5. 2020, jíž se navrhovatelka domáhá určení, že zásah odpůrce spočívající v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem mimořádného opatření odpůrce ze dne 10. 3. 2020, č. j. MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN, byl nezákonný, **se nepřipouští.**

IV. Změna žaloby (návrhu) navržená navrhovatelkou v podání ze dne 22. 11. 2020, jíž se navrhovatelka domáhá určení, že zásah odpůrce a Základní a Mateřské školy xxx, příspěvkové organizace, sídlem xxx spočívající v neumožnění osobní přítomnosti dětí navrhovatelky na základním vzdělávání v základní škole a v omezování kvality a rozsahu výuky v období od 11. 3. 2020 do 12. 3. 2020 a od 20. 4. 2020 do 23. 4. 2020 byl nezákonný, **se nepřipouští.**

V. Návrh **se odmítá.**

VI. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.

## Odůvodnění:

### I. Předmět sporu

1. Navrhovatelka se po několika změnách původního návrhu, a vyloučení jeho části k samostatnému projednání, žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhala určení, že zásah odpůrce spočívající v účincích mimořádných opatření ze dne 10. 3. 2020, č. j. MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření č. I“), a ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16184/2020-1/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření č. II“), byl nezákonný. Těmito mimořádnými opatřeními odpůrce podle § 69 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví zakázal osobní přítomnost žáků a studentů základních, středních, vyšších odborných a vysokých škol na výuce a studiu, a to za účelem zabránění šíření nemoci COVID-19 působené novým koronavirem SARS-CoV-2. Návrh se týkal jen zákazu směřujícího vůči žákům základních škol, neboť navrhovatelka zásah do svých práv spatřuje ve skutečnosti, že musela mimořádně zajistit péči o své dvě nezletilé děti v době, kdy by jinak pobývaly ve škole. V průběhu řízení navrhovatelka svůj návrh rozšířila o mimořádné opatření ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16184/2020-1/MIN/KAN, jímž byl vůči žákům základních škol stanoven tentýž zákaz jako v opatření ze dne 10. 3. 2020.
2. Původně navrhovatelka podala návrh na zrušení obou mimořádných opatření jako opatření obecné povahy. V průběhu řízení před městským soudem však byla obě opatření odpůrcem zrušena. V návaznosti na tuto skutečnost navrhovatelka k výzvě soudu svůj návrh změnila na deklaratorní zásahovou žalobu. Navrhovatelka se také původním návrhem domáhala zrušení některých usnesení vlády jako opatření obecné povahy. V této části byl návrh vyloučen k samostatnému projednání a odmítnut usnesením zdejšího soudu ze dne 28. 4. 2020, č. j. 10 A 52/2020 - 74.
3. Žalobu proti nezákonnému zásahu zamítl městský soud rozsudkem ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020 - 264. Navrhovatelka proti rozsudku městského soudu podala kasační stížnost, Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil rozsudkem ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100 (dále jen „kasační rozsudek“) a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

### II. Dosavadní průběh řízení

4. Soud úvodem poznamenává, že v této části pro přehlednost stručně rekapituluje jen ta podání účastníků a ty úkony soudu, popř. jejich části, které jsou pro další průběh řízení, a posouzení věci soudem podstatné.
5. Původním návrhem se navrhovatelka domáhala zrušení mimořádného opatření č. I jako opatření obecné povahy. Uvedla, že její aktivní legitimace k návrhu na zrušení tohoto opatření pramení ze skutečnosti, že je matkou dvou nezletilých dětí, jež navštěvují základní školu. Mimořádné opatření bylo dle názoru navrhovatelky nepřiměřené, protože u dětí se nemoc COVID-19 projevuje jen mírnými příznaky, a tedy se nejedná o zvláště ohroženou skupinu. Naopak skutečnost, že děti nenavštěvují školu, může vést k ohrožení jejich prarodičů, kteří musí o děti ve zvýšené míře pečovat.
6. Městský soud výrokem II. usnesení ze dne 23. 4. 2020, č. j. 10 A/2020 - 190 navrhovatelku vyzval, aby, pokud tak bude chtít učinit, ve lhůtě do tří dnů od doručení toho usnesení rozšířila svůj návrh na zrušení mimořádného opatření č. I o návrh na zrušení mimořádného opatření č. II, neboť mimořádné opatření č. I bylo nahrazeno mimořádným opatřením č. II. Jelikož se jednalo o obsahově totožné mimořádné opatření vydané podle téhož zákona, dospěl soud k závěru, že lze o něj předmět nálezu rozšířit.
7. Podáním ze dne 24. 3. 2020 navrhovatelka svůj návrh rozšířila o návrh na zrušení mimořádného opatření č. II.

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.

8. Usnesením ze dne 30. 4. 2020, č. j. 10 A 35/2020 - 210 soud navrhovatelku vyzval, aby obratem změnila návrh na zrušení mimořádného opatření č. II tak, že se nově bude žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. bude domáhat určení, že zásah odpůrce spočívající v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem mimořádného opatření č. II, byl nezákonný; jinak bude návrh v tomto rozsahu odmítnut. Jelikož soud zjistil, že mimořádné opatření č. II bylo zrušeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 23. 4. 2020, č. j. MZDR 16184/2020-2/MIN/KAN dospěl k závěru, že nadále nelze vést řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť předmět řízení v této části odpadl, což představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. To však podle názoru městského soudu nebránilo tomu, aby navrhovatelka svůj návrh změnila na žalobu na určení nezákonného zásahu do jejích práv spočívajícím v účincích zrušeného mimořádného opatření č. II.
9. Podáním ze dne 3. 5. 2020 podala navrhovatelka návrh na změnu žaloby ve vztahu k návrhu na zrušení mimořádného opatření č. II a navrhla, aby soud určil, že zásah odpůrce spočívající v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem mimořádného opatření č. II, byl nezákonný.
10. Usnesením ze dne 5. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020 - 231 soud navrhovatelku vyzval, aby obratem, nejpozději na začátku ústního jednání, změnila návrh na zrušení mimořádného opatření č. I tak, že se nově bude žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. bude domáhat určení, že zásah odpůrce spočívající v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem mimořádného opatření č. I, byl nezákonný; jinak bude návrh v tomto rozsahu odmítnut. Jelikož soud zjistil, že také mimořádné opatření č. I bylo zrušeno, a to mimořádným opatřením odpůrce ze dne 30. 4. 2020, č. j. MZDR 16184/2020-2/MIN/KAN dospěl opět k závěru, že nadále nelze vést řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť předmět řízení v této části odpadl, což představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. Ani v případě mimořádného opatření č. I však tato skutečnost podle názoru městského soudu nebránila tomu, aby navrhovatelka svůj návrh změnila na žalobu na určení nezákonného zásahu do jejích práv spočívajícím v účincích zrušeného mimořádného opatření č. I.
11. Podáním ze dne 5. 5. 2020 podala navrhovatelka návrh na změnu žaloby ve vztahu k návrhu na zrušení mimořádného opatření č. I a navrhla, aby soud určil, že zásah odpůrce spočívající v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem mimořádného opatření č. I, byl nezákonný.
12. Městský soud změnu žaloby (návrhu) učiněnou podáními navrhovatelky ze dne 3. 5. 2020 a ze dne 5. 5. 2020 připustil, aniž by o připuštění změny rozhodoval po podání návrhů na změnu usnesením a následně žalobu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v omezení práv navrhovatelky, k němuž mělo dojít účinky mimořádného opatření č. I a mimořádného opatření č. II rozsudkem č. j. 10 A 35/2020 - 264 zamítl.
13. Proti rozsudku č. j. 10 A 35/2020 - 264 podala navrhovatelka kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud, byť z jiných důvodů, než které byly uplatněny v kasační stížnosti, vyhověl.
14. Nejvyšší správní soud se mimo jiné neztotožnil s postupem městského soudu, který navrhovatelku poté, co došlo ke zrušení mimořádného opatření č. I a mimořádného opatření č. II vyzval ke změně původního návrhu a následně umožnil navrhovatelce změnit návrhový typ z návrhu na zrušení opatření obecné povahy na deklaratorní zásahovou žalobu. Tento postup označil osmý senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „osmý senát“) v kasačním rozsudku za nezákonný, neboť pro něj nelze nalézt oporu v soudním řádu správním. Odkázal v této otázce na nálezný Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2018, č. j. 3 As 121/2017 - 51, z nichž dovodil, že „opatření obecné povahy ani právní následky z něj přímo plynoucí nemohou být (...) nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.“ (kasační rozsudek, bod 92) a odkázal na závěr vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 - 80, že po zrušení opatření obecné

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.

povahy v průběhu soudního řízení nemohou správní soudy toto opatření posoudit jako nezákonný zásah, byť pouhou deklarací, že takový zásah existoval, neboť by takovým postupem obcházely obecný nedostatek pravomoci k tomu vyslovit výrokem nezákonnost opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 - 80, body 68 a 69). Osmý senát v kasačním rozsudku zároveň poznamenal, že „*pokud by byla podána samostatně takto koncipovaná zásahová žaloba, musela by být odmítnuta, neboť by bylo žalováno něco, co nemůže být vůbec nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. a doplnil, že postup soudu, který vyzve ke změně návrhu tak, že takto případně změněný návrh by nebylo možno věcně projednat, tedy představuje vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d), jež by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*“ (srov. kasační rozsudek, body 89, 93 a 100, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138 / 2020, body 67 až 69).

15. Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu č. j. 10 A 35/2020 - 264 zrušil kasačním rozsudkem pro vady, jež mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud rovněž vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, aniž by se zabýval otázkou možného odmítnutí návrhu (žaloby) namísto městského soudu, neboť dospěl k závěru, že za současného stavu řízení není zřejmé, zda by měl případně odmítnout původní návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.
16. V závěru kasačního rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*Věc se nyní vrací do fáze řízení o návrhu na zrušení napadených mimořádných opatření č. I a II, kdy se městský soud musí vypořádat s návrhy stěžovatelky (navrhovatelky) na změnu původního návrhu (návrhů) na deklaratorní zásahovou žalobu (žaloby), aby postavil najisto předmět řízení a podle toho procesně správně rozhodl, přičemž právním názorem vysloveným v tomto kasačním rozsudku je městský soud v dalším řízení vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud k tomu nad rámec poznamenává, že ačkoliv v obecné rovině považoval za možné řešení ochrany veřejných subjektivních práv uvedených stěžovatelkou žalobu proti konkrétnímu nezákonnému zásahu, lze si zpravidla jen těžko představit, že by bylo možné připustit změnu návrhu na zrušení opatření obecné povahy na konkrétní zásahovou žalobu. Velmi často by jen těžko mohly být výsledky dosavadního řízení podkladem pro řízení o změněném návrhu ve smyslu § 95 o. s. ř. Zároveň by bylo třeba v takovém případě vzít v úvahu, zda by byl takový postup možný i s ohledem na to, že by na straně odpůrce (žalovaného) byl zpravidla jiný správní orgán. V takovém případě by též bylo třeba zvážit, zda jsou vůbec splněny podmínky pro projednání takového návrhu. Jak již bylo řečeno i výše, poučovací povinnost soudu nemusí být vždy způsobila vést k tomu, že veřejným subjektivním právním navrhovatele bude poskytnuta ochrana, pokud sám vhodnou ochranu včas nezvolil.*“
17. Osmý senát sice shledal v kasačním rozsudku umožnění změny návrhového typu v rozporu se zákonem, současně však též dovedl, že zásah správního orgánu by bylo možno přičítat nikoli odpůrci, ale přímo základní škole (srov. kasační rozsudek, body 98 až 119). Proti tomuto závěru osmého senátu se vymezil devátý senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „devátý senát“), který usnesením ze dne 19. 2. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 29, předložil dle § 17 s. ř. s. otázku pasivní legitimize k rozhodnutí rozšířenému senátu.
18. Městský soud proto podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. řízení o návrhu usnesením ze dne 4. 3. 2021, č. j. 10 A 35/2020 - 392 přerušil do doby rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 9 As 264/2020, neboť zodpovězení otázky, zdali může být původcem zásahu ve vztahu k zákazu přítomnosti žáků na prezenční výuce základní škola, nebo naopak ten, kdo příslušný právní akt vydal (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 264/2020 - 29, body 22 až 33), považoval pro další průběh řízení za zásadní. Pokud by totiž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posoudil tuto otázku odlišně než osmý senát v kasačním rozsudku, byla by tím dotčena závaznost právního názoru osmého senátu vysloveného v kasačním rozsudku, kterým je podle § 110 odst. 4 s. ř. s. městský soud v tomto řízení vázán, neboť právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v jiné právní věci, řešící však tu samou právní otázku, prolamuje závaznost právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v téže věci v jeho

dřívějším rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 50, bod 31).

19. Podáním ze dne 22. 11. 2020 navrhovatelka navrhla, změnu podaného návrhu, a to tak, že jako s druhým odpůrcem bude jednáno se Základní a Mateřskou školou xxx, příspěvkovou organizací, sídlem xxx (dále jen „základní škola“) a navrhla, aby soud určil, že zásah odpůrce a základní školy spočívající v neumožnění osobní přítomnosti dětí navrhovatelky na základním vzdělávání v základní škole a v omezování kvality a rozsahu výuky v období od 11. 3. 2020 do 12. 3. 2020 a od 20. 4. 2020 do 23. 4. 2020 byl nezákonný. Svůj návrh odůvodnila navrhovatelka tím, že nebyla ze strany městského soudu poučena o tom, že podle jeho názoru by mělo být zamezení osobní přítomnosti dětí navrhovatelky přičitatelné základní škole, kam tyto děti docházely, a ne odpůrci, který vydal příslušná opatření obecné povahy. Navrhovatelka proto sama předešla postup soudu, který by tedy nyní měl podle jejího názoru následovat a sama navrhla změnu žaloby (návrhu). V podání navrhovatelka dále uvedla, že v důsledku tohoto nezákonného zásahu bylo přitom rovněž zasaženo do práv navrhovatelky, jak již v předchozím řízení tvrdila a prokazovala. V podání navrhovatelka poukázala na to, že dne 10. 3. 2020 byl na webových stránkách základní školy zveřejněn text, obsahující mimo jiné tyto informace: „*Na základě rozhodnutí bezpečnostní rady státu se s účinností od středy 11. 3. 2020 uzavírá škola. Znamená to: ruší se veškerá výuka, družina i jídelna jsou mimo provoz, dětem jsou odhlášeny obědy, jsou zrušeny i odpolední mimoškolní aktivity našich žáků v prostorách školy (průběh kroužků probíhajících v CVČ sledujte na jejich webových stránkách)*“ a konstatovala, že již předložila důkazy o tom, že škola byla skutečně uzavřena.

### III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

20. Dne 14. 7. 2021 městský soud z webových stránek Nejvyššího správního soudu ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) zjistil, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 9 As 264/2020 rozhodl rozsudkem ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51, čímž odpadla překážka, pro kterou bylo řízení v projednávané věci usnesením městského soudu č. j. 10 A 35/2020 - 392 přerušeno.
21. Podle § 48 odst. 6 s. ř. s. po odpadnutí překážky předseda senátu i bez návrhu usnesením vysloví, že se v řízení pokračuje.
22. Městský soud proto výrokem I. tohoto usnesení podle § 48 odst. 6 s. ř. s. rozhodl, že se v řízení pokračuje.
23. Dále se soud zabýval v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v kasačním rozsudku jednotlivými návrhy navrhovatelky na změnu žaloby (návrhu) tak, aby bylo postaveno najisto, co je předmětem řízení.
24. Navrhovatelka se v řízení původně podaným návrhem domáhala zrušení mimořádného opatření č. I a mimořádného opatření č. II jako opatření obecné povahy. V průběhu řízení podala navrhovatelka celkem tři návrhy na změnu žaloby (návrhu), jejichž prostřednictvím navrhovala změnu žaloby (návrhu) na deklaratorní zásahovou žalobu. V podání ze dne 3. 5. 2020 navrhovatelka navrhla, aby soud určil, že zásah odpůrce spočívající v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem mimořádného opatření č. II, byl nezákonný, v podání ze dne 5. 5. 2020 navrhovatelka navrhla, aby soud určil, že zásah odpůrce spočívající v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem mimořádného opatření č. I, byl nezákonný a v podání ze dne 22. 11. 2020 navrhovatelka navrhla, aby soud určil, že zásah odpůrce a základní školy spočívající v neumožnění osobní přítomnosti dětí navrhovatelky na základním vzdělávání v základní škole a v omezování kvality a rozsahu výuky v období od 11. 3. 2020 do 12. 3. 2020 a od 20. 4. 2020 do 23. 4. 2020 byl nezákonný.
25. Podle § 64 s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu.

26. Podle § 95 o. s. ř. žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení. Změněný návrh je třeba ostatním účastníkům doručit do vlastních rukou, pokud nebyli přítomni jednání, při němž ke změně došlo (odst. 1). Soud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V takovém případě pokračuje soud v řízení o původním návrhu po právní moci usnesení (odst. 2).
27. K možnosti připuštění změny původního návrhu navrhovatelky na základě podání ze dne 3. 5. 2020 i podání ze dne 5. 5. 2020 se jednoznačně vyjádřil Nejvyšší správní soud v kasačním rozsudku (bod 89), v němž mimo jiné uvedl „*Nejvyšší správní soud však spatřuje i další pochybení s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku, a to v samotném postupu městského soudu, jímž vyzval stěžovatelku ke změně původního návrhu, dále ve faktickém umožnění změny návrhového typu z návrhu na zrušení opatření obecné povahy na (deklaratorní) zásahovou žalobu spočívající fakticky pouze v abstraktním přezkumu opatření obecné povahy a v jejím meritorním projednání. Takový postup totiž soudní řád správní ani jiný právní předpis neumožňuje, a je proto nezákonný. I pokud by totiž byla podána samostatně takto koncipovaná zásahová žaloba, musela by být odmítnuta, neboť by bylo žalováno něco, co nemůže být vůbec nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.“ (podtržení doplněno městským soudem).*
28. V rozsudku ze dne 17. 2. 2021, č. j. 8 As 239/2020 - 37 (bod 19) Nejvyšší správní soud na tento závěr navázal a dospěl k závěru, že „*řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispozitivní. Soud by měl proto v zásadě vyhovět žalobci, který navrhl změnu původního žalobního návrhu, jestliže s ohledem na judikaturní posun v právním hodnocení skutečností uvedených v žalobě by původní žalobní petit neobstál. Výjimku z tohoto pravidla představuje situace, kdy výsledky dosavadního řízení nemohou být podkladem pro řízení o změněném návrhu. Soud pak změnu žalobního návrhu v souladu se zásadou hospodárnosti nepřipustí (§ 95 odst. 2 o. s. ř.). Jiný přímý korektiv dané ustanovení neobsahuje. Důvod pro nepřipuštění změny žalobního návrhu by tak musel vyplýnout z povahy konkrétního řízení či zásad zákona (např. bránila-li by připuštěním změny žaloby dalšímu řízení překážka zahájeného řízení či překážka věci rozhodnuté, nebo pokud by změna měla vést k tomu, že by se na počátku nepřipustná žaloba v důsledku změny stala přípustnou, viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2016, čj. 3 Afs 14/2015-47, případně nebylo-li by možné nový návrh věcně projednat, viz rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100).“ (podtržení doplněno městským soudem).*
29. V daném případě není s ohledem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v kasačním rozsudku pochyb o tom, že pokud by městský soud změnu žaloby (návrhu) navrženou navrhovatelkou v podání ze dne 3. 5. 2020 připustil, nemohl by postupovat v řízení jinak, než takto změněnou žalobu v této části odmítnout a změněnou žalobu by nemohl věcně projednat. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 239/2020 - 37 pak vyplývá, že právě skutečnost, že by nebylo možno změněnou žalobu věcně projednat, je důvodem pro to, aby soud změnu žaloby (návrhu) nepřipustil.
30. Soud proto výrokem II. tohoto usnesení podle § 95 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. rozhodl tak, že změnu žaloby (návrhu) navrženou navrhovatelkou v podání ze dne 3. 5. 2020, jíž se navrhovatelka domáhá určení, že zásah odpůrce spočívající v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem mimořádného opatření č. II, byl nezákonný, nepřipustil.
31. To samé platí i pro návrh navrhovatelky na změnu žaloby (návrhu) navržený navrhovatelkou v podání ze dne 5. 5. 2020. Také v tomto případě platí, že podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v kasačním rozsudku by městský soud musel po připuštění změny žaloby žalobu v části, v níž změnu připustil, odmítnout bez věcného projednání, což je s ohledem na již zmíněný závěr vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 239/2020 - 37, důvodem pro nepřipuštění změny žaloby.
32. Soud proto výrokem III. tohoto usnesení podle § 95 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. rozhodl tak, že změnu žaloby (návrhu) navrženou navrhovatelkou v podání ze dne 5. 5. 2020, jíž se navrhovatelka domáhá určení, že zásah odpůrce spočívající v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem mimořádného opatření č. I, byl nezákonný, byl nezákonný, nepřipustil.

33. V podání ze dne 22. 11. 2020 navrhovatelka opět navrhla změnu původního návrhu na zrušení opatření obecné povahy na deklaratorní zásahovou žalobu, neboť navrhla, aby soud po připuštění změny žaloby (návrhu) určil, že zásah odpůrce a základní školy spočívající v neumožnění osobní přítomnosti dětí navrhovatelky na základním vzdělávání v základní škole a v omezování kvality a rozsahu výuky v období od 11. 3. 2020 do 12. 3. 2020 a od 20. 4. 2020 do 23. 4. 2020 byl nezákonný.
34. Navrhovatelka po celou dobu řízení a ani v podání ze dne 22. 11. 2020 netvrdila, že by nezákonný zásah odpůrce mohl spočívat v něčem jiném, než ve vydání mimořádného opatření č. I a mimořádného opatření č. II, respektive v jejich účincích. Z návrhu ze dne 22. 11. 2020 na změnu žaloby (návrhu) je také zřejmé, že navrhovatelka vymezila dobu trvání jí tvrzeného zásahu dobou, po kterou se domnívá, že byla účinná mimořádná opatření č. I a č. II. Ve vztahu k odpůrci se tedy navrhovatelka podáním ze dne 22. 11. 2020 opět domáhá změny návrhového typu z návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě mimořádného opatření č. I a č. II na deklaratorní zásahovou žalobu, již by byla vyslovena nezákonnost účinků těchto mimořádných opatření.
35. Ve vztahu k odpůrci proto v případě tohoto návrhu na změnu žaloby (návrhu) platí výše uvedené závěry týkající se návrhů na změnu žaloby (návrhu), které navrhovatelka učinila prostřednictvím podání ze dne 3. 5. 2020 a 5. 5. 2020. Rovněž v tomto případě proto platí, že podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v kasačním rozsudku by městský soud musel po připuštění změny žaloby žalobu ve vztahu k odpůrci odmítnout bez věcného projednání, což je s ohledem na již zmíněný závěr vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 239/2020 - 37 ve vztahu k odpůrci, důvodem pro nepřipuštění změny žaloby.
36. Z podání ze dne 22. 11. 2020 také vyplývá, že navrhovatelka ve vztahu k základní škole považuje za nezákonný zásah to, že základní škola postupovala v souladu s oběma mimořádnými opatřeními a došlo k jejímu uzavření, tedy fakticky aplikovala mimořádná opatření v praxi, čímž neumožnila přítomnost dětí navrhovatelky ve škole. Ve vztahu k základní škole se tedy navrhovatelka návrhem na změnu žaloby (návrhu) domáhá určení nezákonnosti faktického úkonu základní školy, jehož podkladem bylo mimořádné opatření č. I, resp. mimořádné opatření č. II.
37. Navrhovatelka se až dosud domáhala zrušení mimořádného opatření č. I a mimořádného opatření č. II z důvodu jejich nezákonnosti, resp. dvěma předcházejícími návrhy na změnu žaloby určení toho, že zásah odpůrce spočívající v omezení jejich práv způsobený přímo účinkem mimořádného opatření č. I a mimořádného opatření č. II byl nezákonný. Ve vztahu k základní škole se však navrhovatelka domáhá určení, že nezákonným zásahem byl faktický úkon základní školy, pro jehož provedení byla tato mimořádná opatření podkladem.
38. Ve vztahu k základní škole se tak jedná o zcela nový návrh s jiným předmětem řízení a s jinou osobou na straně žalované. Tohoto předmětu řízení a této osoby se dosavadní řízení nijak netýkalo jeho dosavadní výsledky by tak nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu.
39. S ohledem na výše uvedené soud proto výrokem IV. tohoto usnesení podle § 95 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. rozhodl tak, že změnu žaloby (návrhu) navrženou navrhovatelkou v podání ze dne 22. 11. 2020, již se navrhovatelka domáhá určení, že zásah odpůrce a základní školy spočívající v neumožnění osobní přítomnosti dětí navrhovatelky na základním vzdělávání v základní škole a v omezování kvality a rozsahu výuky v období od 11. 3. 2020 do 12. 3. 2020 a od 20. 4. 2020 do 23. 4. 2020 byl nezákonný, nepřipustil.
40. Městský soud v této souvislosti pro úplnost poznamenává, byť tato skutečnost nebyla důvodem pro nepřipuštění změny návrhu, že v rozsudku č. j. 9 As 264/2020 - 51 dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že zakázala-li vláda krizovým opatřením vydaným podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, osobní přítomnost žáků na vzdělávání v základní škole, nelze pro účely řízení o zásahové žalobě považovat za původce zásahu spočívajícího

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeríková.

v neumožnění prezenční výuky základní školu. Tento závěr lze podle názoru městského soud analogicky vztáhnout i na případ, že k zákazu osobní přítomnosti žáků došlo na základě mimořádných opatření vydaných odpůrcem.

41. Následně se soud zabýval splněním podmínek potřebných k projednání návrhu ve věci samé. Změna v posouzení podmínek řízení, ačkoli splnění podmínek řízení o této žalobě shledal jak městský soud, tak Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti, nastala v souvislosti se závěry rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 30.6.2021, č. j. 9 As 264/2020 – 51. Spornou otázkou, kterou řešil rozšířený senát, bylo posouzení použitelnosti zásahové žaloby proti účinkům krizového opatření, dále posouzení, kdo je faktickým původcem zásahu a v té souvislosti se jednoznačně vyslovili k dosud sporné otázce, zdali může být rodič žáka legitimován, ať už k návrhu na zrušení opatření regulující výuku na školách, nebo k podání zásahové žaloby proti účinkům takových opatření.
42. Z obsahu podaného návrhu vyplývá, že navrhovatelka jako matka dvou dětí, které navštěvují základní školu, brojí proti mimořádnému opatření č. I a mimořádnému opatření č. II z toho důvodu, že těmito mimořádnými opatřeními byla zakázána osobní přítomnost jejich dětí na prezenční výuce v základní škole, čímž byla podle svého názoru navrhovatelka omezena na svých právech, neboť musela mimořádně zajistit péči o své dvě nezletilé děti v době, kdy jinak pobývaly ve škole.
43. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.
44. Podle § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.
45. Mimořádným opatřením č. I byla s účinností ode dne 11. 3. 2020 mimo jiné zakázána osobní přítomnost žáků a studentů na základním, středním a vyšším odborném vzdělávání ve školách a školských zařízeních podle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů,
46. Mimořádným opatřením č. II byla s účinností od 20. 4. 2020 mimo jiné zakázána osobní přítomnost žáků a studentů na základním, středním a vyšším odborném vzdělávání ve školách a školských zařízeních podle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“), a při akcích pořádaných těmito školami.
47. K otázce aktivní procesní legitimace rodičů žáků školy v případě podání návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce, kterým byla zakázána osobní přítomnost žáků základních a mateřských škol na vzdělávání poskytovaném podle školského zákona, se Nejvyšší správní soud zabýval v řízení vedeném pod sp. zn. 9 Ao 3/2021, v němž se navrhovatelé domáhali vyslovení nezákonnosti mimořádného opatření odpůrce ze dne 12. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-2/MIN/KAN. Tímto mimořádným opatřením byl s účinností od 19. 4. 2021 mimo jiné omezen provoz základních škol podle školského zákona, a to tak, že byla zakázána osobní přítomnost žáků na základním vzdělávání v základní škole, a to s výjimkami uvedenými v čl. I odst. 4 písm. a) až i) tohoto opatření. Mimořádné opatření odpůrce č. j. MZDR 14600/2021-2/MIN/KAN tedy v zásadě obsahovalo obdobný omezení zákazu osobní přítomnosti žáků na vzdělávání v základních školách (byť s určitými v něm specifikovaným výjimkami), jako mimořádné opatření č. I a mimořádné opatření č. II.



48. V rozsudku ze dne 3. 6. 2021, č. j. 9 Ao 3/2021 - 41, jímž v této věci Nejvyšší správní soud rozhodl, se k otázce aktivní procesní legitimace rodičů žáků základních škol, jímž byla mimořádným opatřením odpůrce zakázána osobní přítomnost na vzdělávání, vyjádřil takto (bod 28 až 30): „*Tím, kdo má právo na vzdělání, je samo dítě a rodič mu pouze pomáhá toto právo naplňovat a uskutečňovat. To ostatně navrhovatelky e) a g) činí i tím, že v zájmu svých dětí jako jejich zákonné zástupkyně podaly nyní posuzovaný návrh vedle toho, že jej podaly i samostatně; naopak zákonní zástupci navrhovatelky b) podali návrh pouze jejím jménem. V roli zákonných zástupců podávajících návrh jménem svých dětí prosazují jejich právo, jako jediných nositelů práva na vzdělání. Nejvyšší správní soud již v bodě [22] rozsudku ze dne 31. 3. 2016, č. j. 4 As 281/2015 - 32, konstatoval, že „právo na vzdělávání a školské služby (...) náleží pouze žákům a studentům, nikoli jejich zákonným zástupcům (rodičům).“ Nelze se tedy ztotožnit s tvrzením, že je „právem rodiče, aby jeho dítě bylo v základní a mateřské škole řádně vzděláváno“, neboť takový přístup by činil z dítěte jen jakýsi objekt vzdělávání, zatímco nositelem práva na jejich vzdělávání by byli sami rodiče. Lze tedy uzavřít, že za situace, kdy právo dětí na vzdělání v mateřských a základních školách mohou vůči napadenému opatření ochránit před správními soudy samy tyto děti, pomocí návrhu podaného svými rodiči jako zákonnými zástupci, není pro ochranu tohoto jejich práva nutné, aby rodiče měli k napadení téhož opatření vedle toho ještě samostatnou aktivní legitimaci. Zákaz osobní přítomnosti dětí ve školách samozřejmě představuje i pro samotné rodiče určitou zátěž, v souvislosti s nynější pandemií navíc dosti dlouhodobou, neboť museli svůj pracovní i osobní život přizpůsobit zajištění celodenní péče o dítě i v době, kdy by jinak trávily svůj čas v základní nebo mateřské škole či školském zařízení, a museli se významně zapojit do vzdělávání svých dětí, především jim pomoci s distanční výukou v závislosti na potřebách dítěte. Tato zátěž však nepředstavuje sama o sobě zásah do veřejných subjektivních práv rodičů. Na rodiče žáků mateřských i základních škol lze totiž vztáhnout závěr vyslovený NSS ve vztahu k mateřským školám v bodě [39] rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 53/2011 - 109, č. 2437/2011 Sb. NSS, podle nějž „dítěti po přijetí do mateřské školy svědčí veřejné subjektivní právo na předškolní vzdělávání v mateřské škole, resp. právo na to, aby jeho předškolní vzdělávání bylo ukončeno jen ze zákonem stanovených důvodů. Toto právo však nemůže z povahy věci náležet rodičům dítěte; ti rovněž nedisponují veřejným subjektivním právem na „hlídání“ svých dětí v mateřské škole. Mateřské školy významným způsobem ulehčují rodičům dětí jejich postavení na pracovním trhu včetně snadnějšího budování kariéry, umožňují jejich dřívější návrat do zaměstnání, udržení a navázání sociálních kontaktů mimo rodinu, ale též pěstování jejich čisté soukromých zájmů, koníčků, upevňování případného partnerského vztahu, jakož i potřebný odpočinek od zátěže, jež je s výchovou dětí nutně spojena. Zajištění těchto výhod však není cílem mateřských škol, jedná se pouze o určité pozitivní externality, které jsou na vzdělávání dětí v mateřských školách navázány.“ Navrhovatelky e) a g) jako rodiče žáků škol tedy samostatnou aktivní procesní legitimaci k podání tohoto návrhu nemají.“ (podtržení doplněno městským soudem).*
49. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 3/2021 - 41 tedy vyplývá, že zatímco dítěti v postavení žáka základní školy svědčí veřejné subjektivní právo na vzdělávání, rodičům v souvislosti s tímto veřejným subjektivním právem žádné veřejné subjektivní právo nevzniká.
50. Mimořádné opatření č. I ani mimořádné opatření č. II, jimiž byla zakázána osobní přítomnosti dětí navrhovatelky na vzdělávání v základní škole, tedy nemohla mít dopad do právní sféry navrhovatelky samotné, neboť jak uvedl Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 9 Ao 3/2021 - 41 „*Zákaz osobní přítomnosti dětí ve školách samozřejmě představuje i pro samotné rodiče určitou zátěž, v souvislosti s nynější pandemií navíc dosti dlouhodobou, neboť museli svůj pracovní i osobní život přizpůsobit zajištění celodenní péče o dítě i v době, kdy by jinak trávily svůj čas v základní nebo mateřské škole či školském zařízení, a museli se významně zapojit do vzdělávání svých dětí, především jim pomoci s distanční výukou v závislosti na potřebách dítěte. Tato zátěž však nepředstavuje sama o sobě zásah do veřejných subjektivních práv rodičů.*“ (podtržení doplněno městským soudem).
51. Městský soud proto v souladu s citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu uzavírá, že ačkoliv nezpochybnuje, že v důsledku nabytí účinnosti mimořádného opatření č. I a mimořádného opatření č. II došlo k významnému ovlivnění profesního i osobního života navrhovatelky, neboť musela zajistit péči o své dvě nezletilé děti v době, kdy by jinak pobývaly ve škole, nepředstavuje tato skutečnost zkrácení jejich veřejných subjektivních práv, neboť práva a povinnosti

navrhovatelky ani jedno z mimořádných opatření vůbec neupravovalo. Mimořádným opatřením č. I a mimořádným opatřením č. II mohla být zkrácena pouze práva osob, kterým svědčí veřejné subjektivní právo na vzdělávání podle školského zákona, tedy v daném případě dětí navrhovatelky.

52. Jelikož mimořádným opatřením č. I ani mimořádným opatřením č. II nemohlo dojít ke zkrácení veřejných subjektivních práv navrhovatelky ve smyslu § 2 s. ř. s., nese svědčí navrhovatelce ani právo podat návrh na zrušení těchto mimořádných opatření podle § 101a odst. 1 s. ř. s. a domáhat se tímto způsobem ochrany svých práv, o nichž se domnívá, že byla účinky mimořádného opatření č. I a mimořádného opatření č. II zkrácena, neboť těmito mimořádnými opatřeními její práva zkrácena být nemohla.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

53. Na základě výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Tato skutečnost představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, soud proto návrh výrokem V. tohoto usnesení podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl.
54. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 3 větu první s. ř. s., dle níž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů, byla-li žaloba odmítnuta. Podle § 104 odst. 3 s. ř. s. městský soud rozhodl i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.
55. Navrhovatelce se v souladu s § 10 odst. 3 větou poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, nevrací zaplacené soudní poplatky, neboť soud podaný návrh neodmítl před prvním jednáním ve věci.

#### Poučení:

Proti výroku I., II., III. a IV. tohoto rozhodnutí není podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. kasační stížnost přípustná.

Proti výroku V. tohoto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení za níže uvedených podmínek. Kasační stížnost je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. v rozsahu otázek, které byly již vyřešeny předchozím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu v této věci, přípustná jen tehdy, pokud stěžovatel tvrdí, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V rozsahu, v němž není přípustná kasační stížnost, je přímo proti tomuto rozhodnutí přípustná ústavní stížnost (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 926/19).

Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-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](http://www.nssoud.cz).

Jen proti výroku VI. tohoto rozhodnutí není podle § 104 odst. 2 s. ř. s. kasační stížnost přípustná.

V Praze dne 5. srpna 2021

**JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.**  
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.