



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **J.D.**
bytem XXXXX, XXXXX
zastoupený Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou
sídlem Burešova 615/6, Brno

proti
žalované: **Masarykova univerzita**
sídlem Žerotínovo náměstí 617/9, Brno

o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalované spočívajícímu v zákazu účasti žalobce na prezenční výuce Lékařské fakulty Masarykovy univerzity s účinností od 22.11.2021, pokud nepředloží doklad o splnění preventivních podmínek tak, že buď předloží certifikát o provedeném očkování proti onemocnění covid-19 za podmínky, že uplynulo nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu, nebo předloží potvrzení o prodělání onemocnění covid-19, přičemž již uplynula doba nařízené izolace a zároveň od prvního pozitivního rychlého antigenního testu (RAT) na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 nebo RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 180 dní, nebo předloží potvrzení o absolvování RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem nejdéle před 72 hodinami,

takto:

- I. Postup žalované spočívající v zákazu účasti žalobce na prezenční výuce Lékařské fakulty Masarykovy univerzity s účinností od 22.11.2021, pokud nepředloží doklad o splnění preventivních podmínek tak, že buď předloží certifikát o provedeném očkování proti

onemocnění covid-19 za podmínky, že uplynulo nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu, nebo předloží potvrzení o prodělání onemocnění covid-19, přičemž již uplynula doba nařízené izolace a zároveň od prvního pozitivního rychlého antigenního testu (RAT) na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 nebo RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 180 dní, nebo předloží potvrzení o absolvování RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem nejdéle před 72 hodinami, přičemž tato poslední varianta testování byla s účinností od 24.11.2021 pozměněna tak, že předloží potvrzení o absolvování RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem ne starší než 7 dní nebo potvrzení o absolvování RAT na přítomnost antigenu viru SARS CoV-2 provedeného poskytovatelem zdravotních služeb s negativním výsledkem ne starší než 7 dní, přičemž tento zásah trval do 23.12.2021, kdy skončila prezenční výuka v daném semestru, byl nezákonným zásahem.

- II. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši 22 570 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Zuzany Candigliota, advokátky.

Odůvodnění:

I. Shrnutí podstaty věci

1. Žalobce se domáhá ochrany proti nezákonnému zásahu žalované, který má spočívat v tom, že si žalovaná protiprávně vynucuje informace o zdravotním stavu žalobce a protiprávně omezuje (podmiňuje) přístup žalobce ke vzdělávání v prezenční formě pod záminkou „bezinfekčnosti“ s ohledem na šíření nákazy covid-19.

II. Shrnutí procesního postojů žalobce

2. Žalobce namítá, že byl přímo zkrácen na svém právu na vzdělání, na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života, na nedotknutelnost osoby, na svobodný a informovaný souhlas, na svobodu myšlení a svědomí, na zachování lidské důstojnosti a na svém vlastnickém právu. Podle žalobce mezi jeho subjektivní práva patří také přístup ke vzdělání, neboť byl přijat k prezenčnímu studiu na vysoké škole. Žalovaná jako veřejnoprávní korporace – univerzitní veřejná vysoká škola – ve vztahu k žalobci vystupuje ve vrchnostenském postavení.
3. Rozhodnutím rektora MU č. 8/2021 „Mimořádná opatření v souvislosti s rizikem nákazy onemocněním covid-19“, které nabylo účinnosti dne 22.11.2021, byl vydán zákaz vstupu do budov žalované zaměstnancům a studentům, na které se vztahují omezení pro vstup na pracoviště nebo do vzdělávacích zařízení dle platné legislativy. Na internetových stránkách žalované bylo kromě toho dále uvedeno, že děkani rozhodují o povinnosti studentů prokazovat se pro účast na prezenční výuce certifikátem O-N-T (očkování – nemoc – test). Opatřením Lékařské fakulty žalované č. 10/2021 „K mimořádným opatřením při výuce a stanovení povinnosti prevence šíření onemocnění COVID-19 na LF MU“, které nabylo účinnosti dne 22.11.2021, byla zakázána účast na prezenční výuce studentům, kteří nepředloží doklad o splnění preventivních podmínek. Nepředložil-li student uznávaný certifikát o provedeném očkování, jestliže uplynulo nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu, nebo nepředložil-li student potvrzení o prodělání onemocnění a již uplynula doba nařízené izolace a zároveň od pozitivního testu neuplynulo více než 180 dní nebo nepředložil-li student potvrzení o absolvování RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem nejdéle před 72 hodinami anebo nepředložil-li student potvrzení o absolvování rychlého antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 provedeného

poskytovatelem zdravotních služeb s negativním výsledkem nejdéle před 72 hodinami, byla mu účast na prezenční výuce zapovězena. Účast na prezenční výuce tak byla umožněna pouze těm studentům, kteří splňovali alespoň jednu z „O-N-T“ podmínek (očkování – nemoc – testování). Pro žalobce je distanční výuka nedostačující. Vzhledem k jeho bydlišti mu cestování na testovací místo a zpět (Brno-Bohunice) trvá více než hodinu a musí testy hradit ze svých prostředků. Žalobce zpochybňuje samotnou povinnost podrobovat se pravidelně testování a tyto informace dokládat za situace, kdy očkování nezaručuje bezinfekčnost. Podle žalobce tak prostřednictvím rozhodnutí rektora a opatření děkana lékařské fakulty žalované (dále jen společně „opatření“) jde o skrytý nátlak na studenty i zaměstnance žalované, aby podstoupili očkování.

4. Obdobná omezení byla stanovena také opatřeními děkanů pedagogické fakulty a filozofické fakulty žalované. Podle žalobce se zaměstnanci jednotlivých fakult netajili tím, že cílem bylo, aby se co největší počet studentů naočkovalo. Ve vztahu k neočkovaným studentům došlo v některých případech k výsměchu a jejich „odsuzování“.
5. Podle žalobce zásah do jeho práv nebyl v souladu se zákonem (test legality) a nadto byl nepřiměřený (test proporcionality). Státní moc lze vykonávat pouze neutrálně a nestranně a pouze v případech a mezích stanovených zákonem, a to jen takovým způsobem, který je stanoven zákonem. Státní moc tedy může omezovat jednotlivce pouze ve výjimečných případech, a to v zájmu ochrany práv třetích osob nebo za účelem ochrany veřejného zájmu. Opatření děkana odkazuje na § 6 odst. 1 písm. f) a § 28 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, a na § 2900 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Podle § 6 odst. 1 písm. f) zákona o vysokých školách patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy rozhodování o právech a povinnostech studentů. To, co lze zahrnout pod rozhodování o právech a povinnostech studentů, je vymezeno v § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách. Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách neumožňuje omezit účast studentů na výuce pouze při splnění jedné z podmínek O-N-T. Je tedy zřejmé, že opatření děkana zcela vybočuje z mezí zákonem předvídaných pravomocí žalované. Žalobce namítá, že absenci zákonného zmocnění nelze obcházet odkazem na § 2900 občanského zákoníku. Podle žalobce nelze studentům stanovit povinnost v zájmu ochrany veřejného zdraví bez příslušné kompetence, která je upravena zejména ve vztahu ke krajským hygienickým stanicím a Ministerstvu zdravotnictví v režimu zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Státní moc lze uplatňovat pouze v mezích zákona – tu zejména podle § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách. Nadto i v případě aplikace § 2900 občanského zákoníku nelze obcházet ústavní limity, dobré mravy, zásadu neminem laedere a základní zásady soukromého práva. Žalovaná podle žalobce neměla právo ani zjišťovat údaje o zdravotním stavu žalobce, ani zda se žalobce nechal očkovat. Žalobce tak nebyl povinen dokládat splnění podmínek O-N-T.
6. I kdyby zásah do práv žalobce byl zákonem aprobován, v rozsahu, jak jej žalovaná upravila v opatření děkana, byl nepřiměřený a nemůže tak obstát v testu proporcionality. Vynucováním systému O-N-T je zasahováno – ve spojení s porušením zákazu diskriminace – do práva žalobce na vzdělání, práva na ochranu soukromí včetně práva na ochranu informací o svém zdraví, práva na nedotknutelnost osoby a informovaný a svobodný souhlas, práva na svobodu myšlení a svědomí, práva na zachování lidské důstojnosti, vlastnického práva a práva na to, aby daně a poplatky byly ukládány jen na základě zákona. Byť zásah do sociálního práva žalobce na rovný přístup k existujícím vzdělávacím prostředkům a institucím by mohl být podroben testu racionality, u zbylých dotčených práv je namístě přistoupit k testu proporcionality zásahu. Žalobce namítá, že opatření žalované neobstojí již v prvním kroku testu proporcionality – v kritériu vhodnosti. Opatření neobsahuje odůvodnění; z ničeho tak neplyne nezbytnost testování pouze u některých studentů. Zmínka o vysoké míře incidence onemocnění covid-19 a s tím spojeném riziku nákazy bez bližšího odůvodnění je podle žalobce pro účely vyloučení libovůle a naplnění požadavku vhodnosti zcela nedostatečná.

7. Opatření nesplňují kritérium vhodnosti podle žalobce také proto, že stanoví povinnost testování pouze vybrané skupině studentů, a vytváří tak v rozporu s právem na svobodný a informovaný souhlas tlak na očkování nebo prodělání nemoci. Je přitom obecně známo, že očkování nebrání přenosu nákazy, a očkovanou osobu tak nelze považovat za bezinfekční. Ze zahraničních vědeckých studií plyne, že neexistuje významný rozdíl ve virové náloži u očkovaného a neočkovaného a již po několika měsících po očkování klesá účinnost očkování. Podle žalobce tak není přímá souvislost mezi počtem plně očkovaných obyvatel a počtem nových případů. To je podle žalobce také zřejmé z tuzemských zkušeností. Pouze očkování všech studentů i zaměstnanců mohlo naplnit údajný cíl – ochranu všech osob zúčastněných na výuce. Nepřímý nátlak na očkování v podobě nákladů na testování je kromě toho také v rozporu s právem na zachování lidské důstojnosti a rovné zacházení, s právem na nedotknutelnost osoby, s právem na svobodu myšlení a svědomí, s vlastnickým právem. Byť lékařská fakulta žalované zajistila možnost bezplatného testování v ranních hodinách, často se doba testování kryla s výukou a studenti tak byli nuceni zajistit si testování na své náklady. Podle žalobce je zřejmé, že nebyla splněna také další podmínka v rámci testu proporcionality – nezbytnost. Farmaceutická fakulta žalované účast na prezenční výuce systémem O-N-T nepodmínila a obdobné platí také pro Mendelovu univerzitu.
8. Žalobce tedy navrhuje, aby zdejší soud rozhodl, že zásah žalované spočívající v zákazu účasti žalobce na prezenční výuce, pokud nepředloží doklad o splnění preventivních podmínek tak, že buď předloží certifikát o provedeném očkování proti onemocnění covid-19 za podmínky, že uplynulo nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu, nebo předloží potvrzení o prodělání onemocnění covid-19, přičemž již uplynula doba nařízené izolace a zároveň od prvního pozitivního rychlého antigenního testu (RAT) na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 nebo RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 180 dní; nebo po předložení potvrzení o absolvování RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem nejdéle před 72 hodinami, byl nezákonný. Žalobce setrval na svém stanovisku po celou dobu řízení, a to i při jednání, které ve věci proběhlo; v rámci konečného návrhu žalobce byl petit žaloby upraven tak, že doba trvání zásahu vymezeného v žalobě byla omezena na období od 22.11.2021 do 23.12.2021, kdy prezenční výuka v příslušném semestru skončila, a dále byla upravena (doplněna) varianta testování účinná od 24.11.2021 v důsledku změny opatření ze dne 23.11.2021.

III. Shrnutí procesního postoje žalované

9. Podle žalované jsou žalobní tvrzení nedostatečná pro projednání žaloby; podle žalované není zřejmé, zda a jakým způsobem byl žalobce přímo zkrácen na svých právech a zda byl pokyn (či donucení) zaměřen přímo proti němu nebo zda v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Ze žaloby není podle žalované patrné, zda byl požadavek na prokázání splnění podmínek pro účast na prezenční výuce na seminářích a přednáškách fakticky vyžadován, tedy zda informace o splnění preventivních podmínek ve formě O-N-T byla zadávána do informačního systému, a zda mu bylo následně znemožněno účastnit se výuky. Podle žalované nebyl žalobce zkrácen na svých právech, opatření nebyla namířena proti žalobci. Podle žalované tak nejsou splněny podmínky pro vyhovění žalobě.
10. Žalovaná, jako zaměstnavatel více než 6 000 zaměstnanců a poskytovatel vzdělání pro více než 30 000 studentů, zřídila krizový štáb a krizový výbor jako poradní orgán rektora žalované, který byl mimo jiné tvořen špičkovými odborníky na otázky spojené s infekčními chorobami a veřejným zdravím. Kromě toho byli členy poradních orgánů také předseda akademického senátu žalované a předseda studentské komory akademického senátu. Podle žalované je prokázáno, že epidemie covid-19 působí ve vlnách a že ve druhé polovině listopadu 2021 docházelo k opětovnému a zásadnímu růstu počtu nemocných, nemocných s hospitalizací i nemocných s vážným průběhem. V uvedené době převažovala varianta „delta“, která způsobovala vážnější průběh onemocnění. V téže době bylo vydáno mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, kterým bylo nařízeno

všem zaměstnavatelům na území České republiky zajistit pravidelné testování všech svých zaměstnanců, a to prostřednictvím rychlého antigenního testu s frekvencí alespoň jedenkrát za týden. Na zasedání krizového štábu dne 19.11.2021 byl řešen požadavek děkanů fakult na prokazování splnění podmínek O-N-T z důvodu ochrany všech osob. Stát problematiku výuky na vysokých školách nereguloval, a bylo tak na žalované, aby zohlednila růst počtu nakažených a hospitalizovaných regulací (kromě jiného) účasti na prezenční výuce rozhodnutím rektora č. 8/2021. Po poradě krizového štábu bylo ponecháno na děkanech jednotlivých fakult, aby podle podmínek na jednotlivých fakultách rozhodli o přístupu studentů k prezenční výuce. Děkan lékařské fakulty žalované účast na prezenční výuce reguloval Opatřením č. 10/2021. Těm osobám, které neprokázaly splnění preventivních prohlídek, byla zajištěna adekvátní náhrada – distanční výuka. Byla-li k dispozici plnohodnotná náhrada v podobě distanční výuky, nemohlo dojít k zásahu do práva žalobce na vzdělání, práva na ochranu osobních údajů či jiných práv.

11. Opatření děkana č. 10/2021 bylo vydáno v rámci samosprávné působnosti veřejné vysoké školy ve smyslu § 33 zákona o vysokých školách, a to podle § 6 ve spojení s § 28 téhož zákona. Podle žalované je třeba rozlišovat samosprávnou působnost a působnost správního orgánu. V rámci samosprávné působnosti nevystupuje žalovaná jako správní orgán či orgán veřejné moci a její jednání v samosprávné působnosti tak nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. Žalovaná nevydávala správní rozhodnutí či správní opatření, kterým by docházelo ke stanovení práv a povinností studentů; její úkony vycházely z obecně závazných právních předpisů po zohlednění pandemické situace, a to při zachování výuky v co nejširším rozsahu při důrazu na zabránění komunitnímu šíření viru. Žalovaná pouze vydala preventivní opatření k předcházení vzniku škod na zdraví zaměstnanců a studentů v souladu s platnými vládními opatřeními. Podle žalované lze analogicky poukázat na zaměstnavatele, který svým pokynem či vnitřním předpisem stanovil zaměstnancům povinnost pravidelného testování v režimu pracovněprávních předpisů. Obdobně byla stanovena povinnost testovat studenty a žáky středních a základních škol, kdy ředitelé škol pouze realizovali povinnosti vyplývající z vládních opatření. Podle žalované je tak vztah mezi studentem a vysokou školou (žalovanou) primárně soukromoprávním vztahem. Stejně tak žalovaná pouze naplňovala požadavky stanovené vládními opatřeními, a to v prostředí vysoké školy. V případech, kdy žalovaná upravila přístup studentů k prezenční výuce odlišně od vládních opatření, činila tak v rámci výkonu samosprávné působnosti. Ze strany zástupce studentské komory akademického senátu a ze strany zástupců studentů nebyly vzneseny proti rozhodnutím děkanů či rektora zásadní připomínky. Žalovaná se regulací účasti na výuce snažila dostát obecné prevenční povinnosti podle občanského zákoníku a § 391 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, neboť vysoká škola odpovídá studentům za škodu, která jim vznikla porušením právních povinností nebo úrazem při studiu nebo praxi ve studijním programu nebo v přímé souvislosti s nimi. Obdobně platí pro žalovanou také ve vztahu k zaměstnancům podle § 265 zákoníku práce. Žalovaná se tak snažila pro studenty a zaměstnance zajistit bezpečné prostředí. Žalovaná tedy po žalobci požadovala doložení splnění preventivních podmínek (O-N-T) v rámci samosprávné působnosti při řízení veřejné vysoké školy prostřednictvím vnitřních předpisů v rámci prevence vzniku škod na základě zákonného zmocnění dle § 6 a § 28 zákona o vysokých školách. Podle žalované ostatně k regulaci podmínek studia v jednotlivých oborech dochází běžně. Kupříkladu na studenty lékařské fakulty žalované dopadá povinnost povinného očkování proti virové hepatitidě typu A a B či je upravena možnost odevzdávat závěrečné práce v cizím jazyce, a přesto při možných negativních dopadech na studenty nelze přiznat v těchto samosprávných záležitostech právo konkrétního subjektu na soudní ochranu. Žalovaná byla oprávněna v samosprávné působnosti stanovit vnitřní organizaci a organizaci studia podle § 6 odst. 1 písm. a) a e) zákona o vysokých školách. Bylo zcela ve výlučné pravomoci žalované, aby určila podmínky účasti na studiu a přístupu do prostor vysoké školy. Podle žalované tedy není dána pravomoc správních soudů k posouzení věci, neboť opatření bylo vydáno v samosprávné působnosti žalované.

12. Ve vztahu ke tvrzenému porušení práv žalobce je žalovaná toho názoru, že nabídla alternativy ve formě distanční výuky, náhradního plnění či placených testů. Obavy žalobce z možného stupňování požadavků žalované jsou pouze nepodloženým subjektivním vjemem žalobce. Účast na výuce byla umožněna všem, kteří splnili preventivní podmínky k předcházení nákaze onemocněním covid-19. Rozhodl-li se žalobce neabsolvovat očkování, nic mu nebránilo využít jiných způsobů naplnění podmínek pro účast na prezenční výuce. Žalobce splnil podmínky pro zápis do letního semestru 2022. Většina žalobcovy argumentace není podle žalované podložena. Žalobce mohl podat podnět k etické komisi. Není pravdou, že by žalovaná bránila zdravým studentům v přístupu do budovy školy a tím i ke vzdělání. Žalovaná pouze trvala na splnění podmínky O-N-T. Také tvrzení žalobce o nátlaku či zesměšňování studentů pro jejich přesvědčení považuje žalovaná za účelová a nepravdivá. Žalobce zaměňuje pojem „bezinfekčnosti“ a „preventivní podmínky k předcházení nákazy“. Do práva žalobce na vzdělání zasazeno nebylo; podmínky žalované umožnily přístup ke vzdělání všem, a to i těm, kteří odmítali očkování. Zásah tak nebyl protiprávní a nedošlo k porušení práv žalobce.
13. Rovněž žalovaná setrvala na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejšími soudem, i při jednání soudu.

IV. Posouzení věci

14. Zdejší soud posuzoval nejprve to, zda je v této věci dán dostatek legitimace aktivní i pasivní podle § 82 a § 83 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s.ř.s.“), a dodržena lhůta pro podání žaloby (§ 84 s.ř.s.); teprve v případě dostatku aktivní a pasivní legitimace a dodržení lhůty se mohl zabývat dalšími podmínkami pro řízení ve věci podávanými z § 82 s.ř.s. a následně meritorním posouzením.
15. Aktivní legitimace (§ 82 s.ř.s.) svědčí každému, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu. Určující skutečností pro vyslovení závěru o existenci aktivní legitimace na straně žalobce je tedy fakt tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, nikoli skutečnost, že k přímému zásahu do práv žalobce skutečně došlo (to již je otázkou pro posouzení žaloby ve věci samé). Přímé zkrácení na právech je ze strany žalobce jasně tvrzeno a argumentováno. Tato podmínka řízení je tedy splněna.
16. Pokud jde o legitimaci pasivní, pak žalovaná sice namítá, že regulovala účast studentů v rámci soukromého práva a nevystupovala tudíž jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) a písm. c) s.ř.s., zdejší soud však naproti tomu vyšel z toho, že veřejná vysoká škola (žalovaná) je veřejnoprávní korporací, která vykonává veřejnou moc, a že děkanům a rektorovi jsou při tomto výkonu svěřeny významné pravomoci uplatňované vrchnostenským způsobem (srov. například bod 37. rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 116/2021-59 ze dne 17.2.2022). V případech, kdy by žalovaná „pouze v praxi“ realizovala omezení již vyplývající z krizových opatření vlády či jednotlivých ministerstev (tj. v případech, kdy by žalovaná dodržování takových opatření pouze vynucovala), nepochybně by nebyla (a to ani v nyní posuzované věci) pasivně legitimována, neboť by sama nebyla tvůrcem veřejnoprávních aktů, z nichž by omezení vyplývala, nýbrž – stejně jako kdokoli jiný – jejich adresátem (srov. mutatis mutandis rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 264/2020-51 ze dne 30.6.2021). Tak tomu ovšem v nyní posuzované věci není; sama žalovaná připouští, že „stát“ (vláda) otázku přístupu neočkovaných studentů k prezenční výuce na vysokých školách neupravil a byla to žalovaná, kdo vydanými opatřeními stanovila O-N-T podmínky pro přístup k prezenční výuce.
17. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi již opakovaně uvedl, že veřejná vysoká škola – kupříkladu při rozhodování o stanovení povinnosti zaplatit poplatek (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 35/2006-87 ze dne 21.3.2007 či přiměřeně též rozsudek téhož soudu č.j. 8 As 111/2020-40 ze dne 30.11.2021), vykonává veřejnou moc, neboť jednostranně ukládá povinnost druhému účastníku právního vztahu, který není v rovném postavení ve vztahu k veřejné vysoké škole. Typickou formou pro vrchnostenský výkon samosprávy bude individuální akt, tj. rozhodnutí, které lze v rámci správního soudnictví napadnout žalobou proti rozhodnutí ve

smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s. (§ 65 a násl. s.ř.s.), nelze však přehlédnout, že výkon veřejné správy je realizován v mnoha formách, a nelze tak vyloučit, že samospráva bude realizována vysokou školou nejen skrze individuální akty. Nejvyšší správní soud kupř. v rozsudku č.j. 6 Aps 2/2007-134 ze dne 12.3.2009 uvedl, že „...*formy samosprávné činnosti, mohou být různé; Nejvyšší správní soud nepochybuje, že takto pojímaná samospráva veřejnoprávní korporace tvoří součást veřejné správy. Vymezení správního orgánu v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je vázáno na činnost (či nečinnost) v oblasti veřejné správy; soudní kontrola, tedy i zákonitost zásahu ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s., se pohybuje právě v hranicích veřejné správy - napadnutelnými jsou ty akty orgánů, které patří do působnosti ve veřejné správě (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004-69, a rozsudek ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68). Pravomoc soudů ve věci kontroly veřejné správy na úseku nezákonných zásahů nelze vylučně spojovat s vymezením správních orgánů, jako těch subjektů, jež autoritativně rozhodují o právech a povinnostech; takové vymezení je potřebné pro pravomoc soudů ve věcech žalob proti rozhodnutím správních orgánů, pokud však jde o jiné formy činnosti veřejné správy, vedlo by lpění na dikci jednoho zákonného ustanovení ke zcela nelogickým závěrům; Nejvyšší správní soud proto shledává názor krajského soudu mj. nelogickým, a to především na pozadí úvahy předestřené krajským soudem, podle níž se nezákonného zásahu se může dopustit jen ten orgán, jenž rozhoduje o právech a povinnostech. Pojmovým znakem nezákonného zásahu je totiž právě skutečnost, že se nejedná o rozhodnutí (srov. dikci § 82 s. ř. s.)...“.*

18. V nyní posuzované věci žalovaná prostřednictvím opatření (vnitřních předpisů) podle žalobce stanovila pravidla (O-N-T), bez jejichž splnění žalobce neměl přístup k prezenční výuce. Zdejší soud nemá pochyb o tom, že nyní posuzovaná věc požívá ochrany v rámci správního soudnictví, neboť stanovení podmínek účasti na prezenční výuce vnitřním předpisem žalované (a jejich vynucování ve vztahu ke konkrétním studentům) je nepochybně projevem vrchnostenského postavení žalované (žalovaná a žalobce v tomto ohledu jednoduše v rovném postavení nejsou) a je splněna také podmínka pasivní legitimace žalované.
19. Podmínkou včasnosti žaloby dle § 84 odst. 1 s.ř.s. se zdejší soud musel zabývat také předtím, než přistoupil k meritornímu posouzení žaloby; při jejím nedostatku by musela být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. b) s.ř.s. Podle § 84 odst. 1 s.ř.s. musela být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Opatření, od kterých žalobce odvíjí uskutečnění nezákonného zásahu, nabyla účinnosti dne 22.11.2021. Jestliže žaloba byla podána dne 21.1.2022, je zřejmé, že byla podána včas.
20. Za této situace se zdejší soud zabýval přípustností žaloby z toho pohledu, zda stanovení podmínek účasti studentů na prezenční výuce, podle žalobce v rozporu s právními předpisy, mohlo být (pojmově) zásahem ve smyslu § 82 s.ř.s. Jestliže žalovaná vystupovala ve vztahu k žalobci v uvedeném ohledu ve vrchnostenském postavení (shora uvedené posouzení splnění podmínky pasivní legitimace žalované) a zároveň jestliže postupem žalované (vyžadování doložení splnění alespoň jedné z podmínek O-N-T) mohlo dojít k omezení přístupu žalobce k prezenční výuce, mohl takový postup žalované být (pojmově) zásahem ve smyslu § 82 s.ř.s.
21. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je při současné konstrukci s.ř.s. „sběrným“ typem žaloby, který má zajistit ochranu veřejných subjektivních práv v případech, kdy nelze uplatnit jiný žalobní typ; tento klíčový princip kategorizace správních žalob a požadavek na vyčerpání dostupných právních prostředků ochrany nebo nápravy je rozostřen podle § 85 s.ř.s. v případech, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný, jako tomu je právě v nyní posuzované věci. Zdejší soud proto případnou existenci žalobcem nevyčerpaných prostředků nápravy nezkoumal.
22. Podle § 87 odst. 2 s.ř.s. soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem může být důvodná tehdy, jsou-li současně splněny

následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých veřejných subjektivních právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li splněna byť jen jedna z uvedených podmínek, nelze ochranu podle § 82 a násl. s.ř.s. poskytnout (takto již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.3.2005, č.j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, a navazující konstantní judikatura). Jak uvedl rozšířený senát, zásahová žaloba „*chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

23. Žalobce přiložil k žalobě potvrzení o studiu ze dne 1.10.2021, podle kterého žalobce studoval na lékařské fakultě žalované v prezenční formě studia v 1. semestru magisterského studijního programu všeobecné lékařství. Potvrzení bylo vydáno pro období od 12.7.2021 do 31.8.2022. Zdejší soud tak má za prokázané, že žalobce byl v době účinnosti opatření studentem zapsaným v prezenční formě studia. Z dokazování harmonogramem akademického roku vyplynulo, že v období, na něž opatření dopadala, prezenční výuka probíhala; začátek výuky byl stanoven na 13.9.2021, konec výuky byl stanoven na 23.12.2021. Potvrdil-li i žalobce při jednání soudu, že „účastí na prezenční výuce“, v níž byl omezen, rozumí účast na „přednáškách a seminářích“ v průběhu příslušného semestru, pak opatření zasahovalo období, v němž „přednášky a semináře“ probíhaly, a to od 22.11.2021 (účinnost opatření) do 23.12.2021 (konec období, v němž probíhala prezenční výuka). Na tom nic nemění ani argument žalované, že prezenční výuka nespočívá „jen“ v osobním absolvování přednášek a seminářů, nýbrž také v samostudiu a ve zpracovávání samostatných prací (v tomto směru totiž žalobci nic nevadilo), ani argument žalované, že opatření zasahovalo jen 30 % výuky v semestru, neboť 70 % již předtím proběhlo bez omezení (žalobce totiž napadá právě tu část výuky, jež byla omezeními zasažena).
24. Z reakce žalované na výzvu ke zdržení se protiprávního jednání ze dne 7.12.2021, kterou zdejší soud rovněž dokazoval, je dále patrné, že žalovaná vydala opatření na základě § 6 odst. 1 písm. f) a § 28 odst. 1 zákona o vysokých školách, a to za účelem splnění povinností podle § 2900 občanského zákoníku. Z reakce žalované je dále zřejmé, že „...osobní údaje zvláštní kategorie (O-N-T) jsou uloženy v informačních systémech MU, množství zpracovávaných osobních údajů zvláštní kategorie je minimalizováno, rozsah zpracování je omezen pouze na nezbytné osobní údaje. K osobním údajům zvláštní kategorie mají přístup pouze osoby s relevantními přístupovými právy, které odpovídají pracovnímu zařazení na MU, a jejich přístup k údajům je nezbytný, a je evidována historie přístupů a operací provedených nad těmito osobními údaji. Údaje dále nejsou nijak poskytovány...“. Žalovaná dále uvedla, že stát opomněl stanovit standardy pro provoz vysokých škola, a žalovaná se tak „...snaží zajistit v mezích daných zákonem ochranu svých studentů i pedagogů a dalších zaměstnanců...“. Požadavky na zajištění ochrany zdraví zaměstnanců a studentů měly podle žalované vyplývat z pracovního a vysokoškolského práva. Z reakce žalované na výzvu ke zdržení se protiprávního jednání zdejšímu soudu neplyne, že by žalovaná rezignovala na dodržování vlastních opatření, či že by u studentů bylo neplnění alespoň jedné z podmínek O-N-T tolerováno, resp. že by žalobce mohl rozumně spoléhat na to, že tolerováno bude. Ostatně bylo-li by tolerováno, pak by to zpochybňovalo veškeré důvody, kterými žalovaná přijetí omezujících opatření odůvodňovala.
25. Žalobce a žalovaná dále učinili nesporným, že žalobce vkládal do informačního systému (ISU) po účinnosti opatření výsledky antigenních testů, tedy že se omezením vyplývajícím z opatření ve skutečnosti také podroboval. Z dokazování interní komunikací Masarykovy univerzity pak vyplynulo, že dne 22.11.2021 žalobce vložil výsledek „antigenního laického samotestu“ a ve dnech

pokračování

30.11.2021, 7.12.2021 a 14.12.2021 vložil výsledek „antigenního zdravotnického testu“ (pak také výsledek obdobného testu vložil ještě 20.1.2022, to však již bylo v období, kdy prezenční výuka neprobíhala). Zdejší soud tedy nemá za zpochybněné tvrzení žalobce, že právě v důsledku omezení, jež vyplývala z opatření, se „nechal testovat“ (eventuálně se „samotestoval“) a výsledky vkládal do ISU, aby podmínkám účasti na prezenční výuce vyhověl; k této otázce zdejší soud další dokazování nepokládal za potřebné.

26. Napadeno není „jen“ samotné opatření děkana (v návaznosti na opatření rektora), nýbrž i jeho faktická realizace. Žaloba tedy nesměřuje „jen“ proti samotným pravidlům, jež žalobce mohla omezovat (nejde o vyjádření nějakého „principiálního nesouhlasu“ žalobce s omezeními, jež snad měla studenty „motivovat“ především k očkování), nýbrž proti jeho dopadům, jež se projeví tak, že žalobce právě (a pouze) proto, aby se mohl prezenční výuce účastnit, musel podstupovat testování a musel jeho výsledky vkládat do ISU, což také činil. Z tohoto pohledu nepokládá zdejší soud za významné, že žalobce v jednom případě (dne 22.11.2021) do ISU vložil výsledek samotného testu a teprve později (od 30.11.2021) vkládal výsledky testu provedeného poskytovatelem zdravotnických služeb, neboť jistě tak ve všech případech činil v reakci na pravidla vyplývající z opatření. Není ani třeba se v této souvislosti podrobněji zabývat skutečností, že dne 22.11.2021 tak žalobce činil bez toho, že by jej antigenní test k účasti na prezenční výuce opravňoval, neboť teprve s účinností od 24.11.2021 (odlišně od stavu v krátkém období od 18.11.2021 do 23.11.2021) byla součástí preventivních opatření, jejichž splnění opravňovalo žalobce k účasti na prezenční výuce, též možnost předložení antigenního testu provedeného poskytovatelem zdravotních služeb; tomu pozdější postup žalobce odpovídal. Zásah žalované, jenž je napaden, se tedy v posuzované věci neodvíjí jen od žalobcova hypotetického předpokladu, že do budovy či učebny, kde prezenční výuka probíhala (do prezenční výuky), by stejně nebyl vpuštěn, nespĺňoval-li by některou z O-N-T podmínek, nýbrž od toho, že žalobce v důsledku opatření musel činit kroky, jež by jinak činit nemusel, přičemž je také (ačkoli s povinností je uskutečňovat nesouhlasil) činil. Z uvedeného tedy vyplývá, že tvrzený zásah (zákaz účasti žalobce na prezenční výuce bez splnění O-N-T podmínek) nikoli toliko hrozil, nýbrž se také reálně stal. Žalobce tedy brojí proti uskutečněnému zásahu mířícímu přímo proti němu.
27. Opatřením lékařské fakulty žalované č. 10/2021 „K mimořádným opatřením při výuce a stanovení povinnosti prevence šíření onemocnění COVID-19 na LF MU“ byla s odkazem na § 28 odst. 1 a § 6 odst. 1 písm. f) a h) zákona o vysokých školách, § 101 odst. 1 a § 102 odst. 2 zákoníku práce a § 2900 občanského zákoníku (čl. 1 odst. 1/) mimo jiné zakázána účast na prezenční výuce těm studentům fakulty, kteří nepředloží doklad o splnění preventivních podmínek podle čl. 3 (čl. 2 odst. 2/). Možnost splnění podmínek podle čl. 3 opatření lékařské fakulty byla pro studenty a zaměstnance zajištěna spolupracujícími poskytovateli zdravotních služeb (čl. 2 odst. 4/). Ti studenti, kteří se účastnili klinické výuky a praxe u poskytovatelů zdravotních služeb, se řídili pravidly poskytovatelů zdravotních služeb (čl. 2 odst. 5/). V čl. 3 opatření lékařské fakulty žalované byly uvedeny čtyři preventivní podmínky: předložení uznávaného certifikátu o provedeném očkování proti onemocnění covid-19 za podmínky, že uplynulo nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu (písm. a/), předložení potvrzení o prodělání onemocnění covid-19, přičemž již uplynula doba nařízené izolace a zároveň od prvního pozitivního rychlého antigenního testu (RAT) na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 nebo RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 180 dní (písm. b/), předložení potvrzení o absolvování RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SRS-CoV-2 s negativním výsledkem ne starší než 7 dní (písm. c/) nebo předložení potvrzení o absolvování RAT na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 provedeného poskytovatelem zdravotních služeb s negativním výsledkem ne starší než 7 dní (písm. d/). Studenti mohli doložit splnění preventivních podmínek prostřednictvím aplikace v informačním systému žalované nebo před zahájením výuky. Studenti, kteří se účastnili klinické výuky a praxe u poskytovatelů zdravotních služeb, museli být vždy schopni doložit splnění preventivních podmínek i na místě před zahájením výuky a v jejím průběhu (čl. 3 odst. 2/).

Opatření lékařské fakulty žalované č. 10/2021 nabylo účinnosti dne 24.11.2021. Rozhodnutím rektora žalované č. 8/2021 označeným jako „Mimořádná opatření v souvislosti s rizikem nákazy onemocnění COVID-19“ bylo v odst. 4 nařízeno studentům bezodkladně oznámit výsledek testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 a plnit oznamovací povinnosti dle platné legislativy a opatření hospodářských středisek prostřednictvím aplikace „Koronavirus“ v informačním systému žalované.

28. Nespornou je přitom mezi žalobcem a žalovanou skutečnost, že původní opatření, účinné od 22.11.2021 (do 23.11.2021), stanovilo coby jednu z podmínek účasti na prezenční výuce předložení potvrzení o absolvování RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem nejdéle před 72 hodinami, přičemž tato varianta testování byla s účinností od 24.11.2021 pozměněna tak, že jednou z podmínek účasti na prezenční výuce bylo předložení potvrzení o absolvování RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem ne starší než 7 dní nebo potvrzení o absolvování RAT na přítomnost antigenu viru SARS CoV-2 provedeného poskytovatelem zdravotních služeb s negativním výsledkem ne starší než 7 dní.
29. Ze shora uvedeného má tedy zdejší soud v souhrnu za prokázané, že žalovaná účast studentů na prezenční výuce vskutku podmínila splněním alespoň jedné z podmínek O-N-T spolu s povinností sdělit údaj o zdravotním stavu prostřednictvím aplikace „Koronavirus“ v ISU a že žalobce, aby se mohl prezenční výuky účastnit, uskutečňoval kroky, aby těmto omezením vyhověl. Ti studenti, kteří se účastnili klinické výuky a praxe u poskytovatelů zdravotních služeb, se nadto řídili pravidly těchto poskytovatelů zdravotních služeb; to však ve vztahu k nyní posuzované věci (omezení týkající se výlučně prezenční výuky) není podstatné.
30. Klíčovou otázkou v nyní posuzované věci je, zda žalovaná disponovala pravomocí k dlouhodobému omezení (podmínění) účasti žalobce na prezenční výuce, a teprve pokud ano, zda byl takový zásah (podmínění účasti žalobce na prezenční výuce splněním jedné z O-N-T podmínek) přiměřený – pak by byl zásah žalované do sféry žalobce zákonný.
31. Podle § 6 odst. 1 písm. f) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy rozhodování o právech a povinnostech studentů. Podle § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách rozhoduje vysoká škola o právech a povinnostech studenta ve věci a) povolení mimořádného opravného termínu zkoušky, pokud takovou možnost připouští studijní a zkušební řád, b) povolení opakovat část studia uvedenou v § 52 odst. 1, pokud takovou možnost připouští studijní a zkušební řád, c) přerušování studia, d) uznání zkoušek nebo splnění jiných studijních povinností a předepsání rozdílových zkoušek, včetně uznání zkoušek vykonaných v rámci studia ve studijním programu uskutečňovaném vysokou školou nebo fakultou a uznání zkoušek nebo jiných studijních povinností nebo předmětů nebo jiných ucelených částí studia absolvovaných v rámci studia v akreditovaném vzdělávacím programu na vyšší odborné škole, e) přiznání stipendia, f) vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 a 4, g) nesplnění požadavků podle § 56 odst. 1 písm. b), h) disciplinárního přestupku, i) vyloučení ze studia podle § 67.
32. Oprávnění omezovat účast na prezenční výuce splněním dodatečných podmínek, na něž nebyla účast na prezenční výuce od počátku stanovena, z uvedených ustanovení vysokoškolského zákona nevyplývá. Výčet činností, které lze zahrnout do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy, je sice demonstrativní (to vyplývá ze zákonodárcem užitého výrazu „zejména“ v § 6 odst. 1 zákona o vysokých školách), obecně formulované oprávnění „rozhodovat o právech a povinnostech studentů“ (§ 6 odst. 1 písm. f) zákona o vysokých školách), jež je součástí tohoto výčtu, však nelze (ani cestou vydání vnitřního předpisu; § 6 odst. 2 zákona o vysokých školách) chápat jako oprávnění zcela neomezené, na jehož podkladě by žalovaná (děkan příslušné fakulty; § 28 zákona o vysokých školách) mohla rozhodovat „o čemkoli“ (co by se práv a povinností studentů týkalo). Některá konkrétní rozhodovací oprávnění jsou uvedena speciálně (výslovně), např. podle § 6 odst. 1 písm. m) zákona o vysokých školách do samosprávné působnosti vysoké školy patří také stanovení výše

poplatků spojených se studiem, kromě toho patří do samosprávné působnosti vysoké školy také organizace studia (§ 6 odst. 1 písm. e/ zákona o vysokých školách), pročež obecné oprávnění vyplývající z § 6 odst. 1 písm. f) zákona o vysokých školách je třeba vnímat coby „zbytkové“, jež však musí mít oporu v oprávněních vyplývajících především z jiných ustanovení vysokoškolského zákona (eventuálně z jiných právních předpisů). Oporu k takovému omezení, jaké je předmětem nyní posuzované věci, však jiná ustanovení zákona o vysokých školách ani jiného právního předpisu neposkytují (neposkytuje ji ani § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách).

33. Nevyplývá-li oprávnění omezovat účast na prezenční výuce splněním dodatečných podmínek, na něž nebyla účast na prezenční výuce od počátku studia stanovena, z § 6 odst. 1 písm. f) v návaznosti na § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách, pak v rámci úvah, zda takové oprávnění lze podřadit (alespoň) pod kategorii samosprávné působnosti „vnitřně organizovat“ vysokou školu (§ 6 odst. 1 písm. a/ zákona o vysokých školách) nebo „organizovat studium“ na vysoké škole (§ 6 odst. 1 písm. e/ zákona o vysokých školách), a to bez ohledu na skutečnost, že o tato „další“ ustanovení nebyla omezení podle opatření ze strany žalované opírána, je třeba na rozsah samosprávné působnosti podle § 6 zákona o vysokých školách nahlížet tak, že dílčí demonstrativní činnosti (oprávnění), které lze zahrnout do samosprávné působnosti vysokých škol, se vzájemně prolínají. Vzhledem k variabilitě a přesahu vysokoškolského vzdělávání a s tím spojených činností nelze samosprávnou působnost veřejných vysokých škol vymezit kazuisticky. Proto při posouzení, zda veřejná vysoká škola překročila meze samosprávné působnosti obecně vymezené v § 6 zákona o vysokých školách a případně blíže specifikované v navazujících ustanoveních téhož zákona, bude vždy věcí individuálního posouzení, které se bude odvíjet od úvahy, zda vysokou školou uplatněná pravomoc souvisí s činností vysoké školy (typicky s výukou), zda jde o uplatnění pravomoci vskutku toliko „organizačního charakteru“, jež samu podstatu příslušné formy výuky (tu prezenční) neneguje, a zda již není v plném rozsahu vyhrazena orgánu státní správy či orgánu územní samosprávy v rámci přenesené působnosti.
34. Omezení účasti na prezenční výuce splněním dodatečných podmínek, na něž nebyla účast na prezenční výuce od počátku stanovena, podle zdejšího soudu především není uplatněním pravomoci „jen organizačního charakteru“; ve výsledku totiž neznamená úpravu organizačních detailů prezenční výuky, nýbrž úpravu samotného přístupu k výuce (fakticky vstupu do prostor, kde výuka probíhá), aniž by šlo o omezení, jež má obecně předcházet konkrétnímu protiprávnímu jednání (u něhož by taková pravomoc představitelná byla). Současně je zdejší soud toho názoru, že takové omezení je vyhrazeno jiným orgánům veřejné moci. V rámci úvah k těmto dvěma otázkám je podle zdejšího soudu podstatné, že podle čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo na vzdělání. Podle čl. 41 Listiny základních práv a svobod je možno se domáhat práv uvedených mimo jiné v čl. 33 pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Právo na vzdělání – jako právo sociální – tak není aplikovatelné přímo na základě Listiny základních práv a svobod (srov. například usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 620/2000 ze dne 13.12.2000). V nyní posuzované věci provádí právo na vysokoškolské vzdělání zákon o vysokých školách. Podle § 62 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách má student právo studovat v rámci jednoho nebo více studijních programů. Podle § 44 odst. 1 zákona o vysokých školách se vysokoškolské vzdělání získává studiem v rámci akreditovaného studijního programu podle studijního plánu stanovenou formou studia. Podle § 44 odst. 4 zákona o vysokých školách forma studia vyjadřuje, zda jde o studium prezenční, distanční nebo o jejich kombinaci. Žalobci, jako studentovi v prezenční formě studia 1. semestru magisterského studijního programu všeobecné lékařství, tak nepochybně svědčilo subjektivní právo – status positivus ve smyslu teorie základních práv Georga Jellineka – studovat jím zvolený studijní program v prezenční formě a na žalovanou dopadala povinnost toto studium umožnit (poskytnout).
35. Kromě toho právo na vzdělání, jako součást ústavního pořádku ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25.6.2002, vyplývá také z čl. 2 dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ustanovení čl. 13 odst. 2 písm. c) mezinárodního

paktu o občanských a politických právech pak výslovně stanoví právo na rovný přístup k vyššímu vzdělání.

36. Podle zdejšího soudu tak žalobce měl právo na studium v prezenční formě na vysoké škole za podmínek blíže stanovených zákonem o vysokých školách a dalšími souvisejícími právními předpisy. Případná alternativa (při nesplnění jedné z podmínek O-N-T) v podobě distanční výuky nemohla nahradit prezenční výuku, byl-li žalobce zapsán v prezenční formě studia. Distanční výuka právo žalobce na prezenční výuku nezajišťovala (porušovala jej).
37. Ve vztahu k pětibodovému algoritmu při zkoumání existence žalobcem tvrzeného nezákonného zásahu tak zdejší soud nemá pochyb, že postupem žalované v podobě reálné aplikace vnitřních předpisů (opatření) byl žalobce přímo zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na vzdělání, neboť mu bylo umožněno účastnit se prezenční výuky pouze při splnění jedné z podmínek O-N-T; při nesplnění alespoň jedné z podmínek stanovených vnitřními předpisy (opatřeními) žalované se nemohl žalobce účastnit prezenční výuky, a došlo tak k zásahu přímo proti žalobci.
38. Není pochyb o tom, že epidemie onemocnění covid-19 postavila jednotlivé adresáty právních norem před náročnou výkladovou otázku – to je ostatně zřejmé již z odůvodnění prvního nálezu Ústavního soudu k této problematice a tam připojených disentů (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/20 ze dne 21.4.2020). Ve vztahu k odůvodnění jednotlivých aktů státu (veřejné správy) či při zkoumání rozsahu tehdy dostupných informací může mít vliv na posouzení zákonnosti jednotlivých aktů v rámci testu proporcionality otázka plynutí času, neboť časová tíseň spojená s nedostatkem informací o onemocnění covid-19 do určité míry alespoň v úvodní fázi epidemie částečně zbavila autora konkrétního aktu, kterým došlo k zásahu do práv jeho adresátů, povinnosti podrobného odůvodnění takového aktu (srov. mutatis mutandis bod 45. rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Ao 6/2021 ze dne 27.5.2021). Pro posouzení, zda žalovaná vůbec disponovala pravomocí (veřejnoprávním oprávněním) k regulaci účasti studentů na prezenční výuce ve vazbě na splnění O-N-T podmínek, však otázka plynutí času od vypuknutí epidemie vliv mít nemohla. Žalovaná buď disponovala pravomocí omezovat přítomnost studentů v souvislosti s nemocí covid-19 od počátku epidemie, nebo touto pravomocí od počátku epidemie nedisponovala, a to bez ohledu na plynutí času od okamžiku rozšíření epidemie covid-19 na tuzemském území, neboť ustanovení zákona o vysokých školách zakládající pravomoci žalované nelze rozšiřovat či zužovat podle aktuální společenské situace (a to ani situace v oblasti veřejného zdraví).
39. Byť zdejší soud rozumí argumentaci žalované v tom směru, že „stát“ – tedy vláda či příslušné ministerstvo – (možná) opomněl regulovat problematiku účasti studentů na prezenční výuce či obecně otázku přístupu studentů do výukových prostor, mívá se tato argumentace žalované s podstatou nyní řešeného výkladového problému. To, zda absence regulace preventivních opatření v akademické sféře byla eventuálně způsobena opomenutím či nikoliv, nemůže mít vliv na posouzení otázky, zda žalovaná měla pravomoc omezit přístup studentů k prezenční výuce. Nadto jestliže vláda již usnesením č. 194 ze dne 12.3.2020, které bylo publikováno jako usnesení č. 69/2020 Sb., vyhlásila nouzový stav pro území České republiky v souvislosti s výskytem onemocnění covid-19 a v návaznosti na něj navazujícím usnesením z téhož dne (publikované pod č. 74/2020 Sb.) mimo jiné zakázala osobní přítomnost na hromadných formách výuky a zkoušek při studiu na vysoké škole podle zákona o vysokých školách (čl. I. odst. 2. usnesení), pak lze jen obtížně přijmout tezi, že po více než roce a půl od první reakce vlády na onemocnění covid-19 byla vládou (či příslušným ministerstvem) otázka přístupu studentů k prezenční výuce na vysokých školách opomenuta (tj. že tentokrát již „na to stát zapomněl“). O opomenutí ze strany vlády či příslušného ministerstva ostatně nemohlo jít už z toho důvodu, že Ministerstvo zdravotnictví v minulosti postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, stanovilo podmínky O-N-T pro účast studentů vysokých škol na studiu mimo jiné

v opatření obecné povahy ze dne 6.4.2021, č. j. MZDR 16640/2021-1/MIN/KAN, a to do značné míře identicky, jak učinila žalovaná v nyní posuzované věci.

40. Podle čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je nedotknutelnost osoby a jejího soukromí zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem. Podle čl. 10 odst. 2 tamtéž má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Podle čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nesmí být nikdo podroben mimo jiné ponižujícímu zacházení. Podle čl. 8 odst. 1 téže úmluvy má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Podle čl. 8 odst. 2 téže úmluvy státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Evropský soud pro lidská práva ke vztahu mezi čl. 3 a čl. 8 této úmluvy dlouhodobě uvádí, že „...ne každý úkon nebo opatření, které nepříznivě ovlivňuje morální či fyzickou integritu, porušuje právo na respektování soukromého života. Judikatura soudu však nevylučuje, že zacházení, které nedosahuje intenzity potřebné pro aplikaci čl. 3, může porušit čl. 8, pokud jde o aspekt soukromého života, tam, kde existují dostatečně nepříznivé účinky na fyzickou a morální integritu...“ (srov. například rozsudek ze dne 6.2.2001, stížnost č. 44599/98). Z tohoto neúplného výčtu ústavněprávních garancí práva na ochranu fyzické integrity a ochranu soukromí je zjevné, že požadavek na splnění podmínek O-N-T (a následné získávání a uchovávání informací o naplnění těchto podmínek žalobcem) by mohl v testu legality obstát pouze tehdy, vycházel-li by ze zákonného zmocnění a byl-li by nezbytný, neboť při výkonu veřejné správy (podmínění přístupu studentů k prezenční výuce) byla žalovaná – jako kdokoli jiný ve vrchnostenském postavení – vázána zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
41. Rozhodně tedy nelze ve vztahu k nyní posuzované věci přijmout tezi žalované, podle níž bylo zcela ve výlučné pravomoci žalované, aby určila podmínky účasti na studiu a dokonce i přístupu do prostor vysoké školy. Tu zdejší soud vychází z přesvědčení, že to jsou speciální zákony komplexně upravující ochranu veřejného zdraví, které mimo jiné dostatečně regulují otázku prevence jednotlivých onemocnění, detekci těchto onemocnění a problematiku navazujících preventivních (kupříkladu O-N-T) i následných opatření (kupříkladu karantény), na jejichž základě jsou orgány veřejné moci povolány k regulaci lidské činnosti v průběhu epidemie. Ostatně zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (pandemický zákon), ve znění účinném do 30.11.2022, v § 2 odst. 2 písm. f) výslovně stanovil pravomoc Ministerstva zdravotnictví a krajských hygienických stanic mimořádným opatřením omezit výuku nebo jiné činnosti vysoké školy nebo stanovení podmínek pro výuku nebo jiné činnosti. Obdobně zákon o ochraně veřejného zdraví v § 69 odst. 1 písm. i) obsahuje „zbytkovou kategorii“ mimořádných opatření, kterými jsou zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Jestliže tuzemský právní řád poskytoval nástroje příslušným specializovaným správním orgánům k regulaci účasti studentů vysokých škol na prezenční výuce, nadto tyto orgány této pravomoci ve vztahu k vysokým školám v minulosti využily, pak podle zdejšího soudu není dán důvod, aby žalovaná samostatně, nad rámec regulace ze strany orgánů ochrany veřejného zdraví a bez výslovného zákonného zmocnění, regulovala přístup studentů k prezenční výuce na základě O-N-T podmínek.
42. Shora uvedené ostatně přesně odpovídá příkladu s povinným očkováním u studentů lékařské fakulty žalované, na který odkázala žalovaná. Je pravdou, že na studenty lékařských fakult dopadá povinnost obligatorního očkování proti virové hepatitidě B. Tato povinnost však plyne z § 9 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 537/2006 Sb., která provádí § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, který stanoví vybraným fyzickým osobám povinnost podrobit se zvláštnímu očkování. Obdobně povinnost zaměstnavatelů zajistit pro zaměstnance testování, není-li splněna jiná z O-N-T podmínek, byla zakotvena v mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 20.11.2021,

č.j. MZDR 42085/2021-1/MIN/KAN, které bylo vydáno na základě zmocnění v zákoně o ochraně veřejného zdraví a pandemickém zákoně. V nyní posuzované věci taková opora chybí.

43. Argumentuje-li žalovaná regulací jazyka závěrečných prací vnitřním předpisem, pak podle zdejšího soudu vůbec nejde o regulaci s nyní posuzovanou věcí srovnatelnou; vymezení jazyka, v jakém mají být závěrečné práce odevzdány, nepochybně lze zahrnout pod organizaci a podmínky studia ve smyslu § 6 zákona o vysokých školách (byť si lze jistě představit situace, kdy by vnitřním předpisem mohly být stanoveny natolik nepřiměřené podmínky – kupříkladu povinnost odevzdat práci v esperantu – že by neobstály v testu proporcionality), avšak rozdíl mezi pravidlem upravujícím jazyk závěrečných prací a pravidlem citelně omezujícím samotný vstup do prostor, kde probíhá výuka, musí snad být zřejmý už na první pohled.
44. Za situace, kdy zákon o vysokých školách žádnou pravomoc k rozhodování o omezujících podmínkách účasti na prezenční výuce ve vztahu k těm studentům, kteří byli k této formě výuky přijati, nestanoví a současně kdy existovala komplexní úprava ochrany veřejného zdraví, na základě které specializované správní orgány disponovaly pravomocí stanovit podmínky dopadající na studenty vysoké školy ve vztahu k účasti na prezenční výuce, a v obdobných případech vycházely požadavky na testování, očkování či prodělání nemoci z aktů těchto specializovaných správních orgánů, a při zohlednění ústavního práva na respektování fyzické integrity a práva na ochranu soukromí žalobce (tu informací o zdravotním stavu) nemohl zdejší soud dospět k jinému závěru, než že žalovaná neměla pravomoc stanovit a vyžadovat po žalobci splnění jedné z podmínek O-N-T, aniž by takový požadavek vyplýval z aktu příslušného specializovaného správního orgánu na základě pandemického zákona či zákona o ochraně veřejného zdraví (eventuálně jiného zákona).
45. Nebyl-li dán zákonný důvod pro podmínění účasti žalobce na prezenční výuce ze strany žalované, pak nemohlo obstát ani shromažďování informací o splnění podmínek O-N-T, neboť na tyto informace nepochybně dopadá právo na ochranu soukromí (ochrana informací o zdraví žalobce). Žalobce byl povinen – chtěl-li se účastnit prezenční výuky – vložit informace o svém zdravotním stavu do informačního systému žalované; nešlo přitom o pouhé vložení informací o datu konání testu (jako tomu bylo například ve věci, v níž Nejvyšší správní soud rozhodoval rozsudkem č.j. 5 Ao 31/2021-34 ze dne 4.3.2022), nýbrž o vložení informací o výsledku testování, z čehož implicitně (logicky) vyplynul fakt, že žalobce, který výsledek testu do informačního systému vkládal, ani neprodělal v rozhodném období nemoc, ani není očkovan.
46. Namítá-li žalovaná, že postupovala v souladu se zákoníkem práce a občanským zákoníkem, nedává jí zdejší soud za pravdu ani v tomto ohledu; povinnosti vyplývající ze soukromého práva (tu zákoníku práce či občanského zákoníku) nemohly založit pravomoc žalované vrchnostensky prostřednictvím aplikace vnitřních předpisů vyžadovat po studentech naplnění jedné z podmínek O-N-T. Ze shora uvedených důvodů není k vyslyšení argumentů o oprávněné aplikaci norem soukromého práva vůbec žádný prostor.
47. Byť zdejší soud může s ohledem na celospolečenský přístup k řešení uvedené epidemie v uplynulých dvou letech rozumět důvodům, které žalovanou k podmínění účasti studentů na prezenční výuce vedly (tj. zdejší soud může rozumět žalované, že „to nemyslela zle“), není přípustné, aby docházelo k omezení práva na vzdělání bez zákonného zmocnění, nota bene rok a půl po výskytu onemocnění covid-19 v České republice. Právo na vzdělání je z pohledu zdejšího soudu klíčové i ve vztahu ke studentům vysokých škol, avšak náklady na jeho omezování se rozkládají v čase, a proto není obvykle důsledně hájeno, neboť zásahy do tohoto práva se projevují se zpožděním. Tím spíše musel zdejší soud akcentovat ochranu práva na vzdělání v nyní posuzované věci.
48. Jestliže žalovaná neměla vůbec pravomoc podmiňovat účast studentů na prezenční výuce způsobem, jakým tak učinila, nezabýval se zdejší soud již otázkou proporcionality zásahu. Okolnosti, důvody a způsob zásahu, jež by se mohly promítnout v úvahách ohledně jeho proporcionality, nelze zkoumat coby podmínky samotné pravomoci k jeho uskutečnění.

49. Zdejší soud tak uzavírá, že v postupu žalované spatřuje nezákonný zásah, a proto podle § 87 odst. 2 s.ř.s. určil, že postup spočívající v podmiňování účasti na prezenční výuce splněním alespoň jedné z podmínek O-N-T, ve smyslu žalobního návrhu (petitu žaloby) upraveného v konečném návrhu žalobce, byl nezákonným zásahem.

V. Náklady řízení

50. O nákladech řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce byl ve věci procesně úspěšný, a proto mu náleží právo na náhradu nákladů řízení proti žalované; žádný zvláštní důvod, pro který by mu náhrada neměla být přiznána, zdejší soud neshledal. Za důvodně vynaložené náklady žalobce zdejší soud pokládá náklady na zaplacený soudní poplatek (2 000 Kč) a na právní zastoupení – pět úkonů právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, společně s pěti režijními paušály podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky (převzetí a příprava zastoupení, předžalobní výzva ke zdržení se jednání, podání žaloby a účast na dvou jednáních soudu), tj. 5 x 3 100 Kč + 5 x 300 Kč, kromě soudního poplatku vše společně s částkou odpovídající DPH, neboť zástupkyně žalobce prokázala, že je jejím plátcem, celkem tedy 22 570 Kč. K jejímu zaplacení k rukám zástupkyně žalobce byla žalované stanovena přiměřená lhůta.

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). 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.

Brno 16. června 2022

David Raus v.r.
předseda senátu