



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatele: **Mgr. V. V.**, Bubovice, proti odpůrkyni: **Univerzita Karlova v Praze**, se sídlem Ovocný trh 560/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2021, č. j. 11 A 125/2021 - 28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) domáhal u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) zrušení opatření děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze dále též „PF UK“ ze dne 15. 1. 2021, č. 1/2021, kterým se mění opatření děkana č. 17/2017, o závěrečných pracích, zn. UKPF/10848/2021 (dále též „novelizační opatření“). Tímto opatřením byly stanoveny nové podmínky pro uznání diplomových prací jako prací rigorózních.

[2] Městský soud podaný návrh odmítl shora označeným usnesením. Shledal, že napadené opatření děkana není opatřením obecné povahy (dále též „OOP“). Vyložil, že zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, v rozhodném znění (dále též „zákon o vysokých školách“) povahu aktů děkana nespécifikuje, pročez přistoupil k jeho materiálnímu posouzení. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že aby bylo možno konkrétní akt posoudit jako opatření obecné povahy, musí kumulativně splňovat následující znaky: závaznost, obecně

vymezený okruh adresátů, konkrétní předmět úpravy a neexistence zákonné překážky. Městský soud shledal, že v posuzovaném případě nebyl splněn znak konkrétnosti předmětu úpravy, jelikož okruh případů, na které úprava napadeného opatření dopadá, je určena obecnou množinou – jedná se o každou diplomovou práci, jejíž autor či autorka žádá o uznání za práci rigorózní. Dovodil proto, že není naplněn znak konkrétnosti předmětu úpravy, což má za následek nesplnění všech povinných znaků opatření obecné povahy. Proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Plné znění usnesení městského soudu je přístupné na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[3] Proti usnesení městského soudu podal navrhovatel (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Vyjádřil přesvědčení, že novelizační opatření je přezkoumatelné ve správním soudnictví postupem dle § 101a s. ř. s., neboť naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy. Městský soud nesprávně posoudil, že novelizační opatření nenaplnuje znak konkrétnosti právní úpravy. Ten je dle stěžovatele třeba dovozovat z toho, že se napadené opatření vztahuje na konkrétní fakultu, pro kterou upravuje vlastní podmínky uznávání diplomových prací za rigorózní, a to odlišně od úpravy obecné, celouniverzitní. Analogicky lze dle stěžovatele aplikovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 - 44 (ve věci opatření omezujícího vstup do národního parku Šumava a návštěvního řádu tohoto parku), ve kterém správní soud konkrétnost předmětu daných aktů dovozoval z konkrétně určeného území, na které se tyto akty vztahovaly. Přístup zastávaný městským soudem vede k odepření spravedlnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti následně uvedl věcnou argumentaci ke svému přesvědčení o nezákonnosti novelizačního opatření. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III.

[4] Odpůrkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel v projednávaném případě kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí jeho návrhu. Takovou stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS); pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53).

pokračování

[8] Jelikož tedy kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou. Předmětem jeho posouzení v daném řízení může být toliko otázka, zda městský soud postupoval správně, když návrh stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro nedostatek podmínek řízení; není tedy oprávněn hodnotit zákonnost napadeného aktu odpůrkyně či se zabývat procesem jeho vydání, neboť těmito otázkami se ani městský soud, vzhledem k odmítnutí podaného návrhu, vůbec nezabýval. Proti těmto skutečnostem směřující argumentace (uplatněná v kasační stížnosti) je v projednávané věci nepřijatelná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2003, č. j. 6 Azs 44/2003 - 31, publ. pod č. 738/2006 Sb. NSS).

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti v limitech výše uvedeného namítal, že novelizační opatření je přezkoumatelné ve správním soudnictví postupem dle § 101a s. ř. s., neboť naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy. Městský soud nesprávně posoudil, že novelizační opatření nenaplňuje znak konkrétnosti právní úpravy. Ten je dle stěžovatele třeba dovozovat z toho, že se napadené opatření vztahuje na konkrétní fakultu, pro kterou upravuje vlastní podmínky uznávání diplomových prací za rigorózní, a to odlišně od úpravy obecné, celouniverzitní.

[10] Nejvyšší správní soud mu nepřisvědčil. Plně se ztotožnil s posouzením provedeným městským soudem.

[11] Předně lze souhlasit s městským soudem v tom, že zákon o vysokých školách nestanoví, že by děkan v dané věci měl vydávat opatření obecné povahy. Mlčí-li zákon o povaze tohoto aktu, je namísto ho posoudit materiálně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016 - 72, č. 3473/2016 Sb. NSS, bod 18 odůvodnění, jakož i nálezy Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 960/08, sp. zn. Pl. ÚS 14/07).

[12] Opatření obecné povahy je v § 171 správního řádu vymezeno jako úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Z následné judikatury pak vyplývá, že institut opatření obecné povahy představuje „určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací.“ (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07). Jedná se tedy o správní akt „s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS).

[13] Aby mohl být konkrétní akt považován za opatření obecné povahy, je nezbytné, aby byly kumulativně (současně) splněny následující materiální znaky: závaznost, obecně vymezený okruh adresátů, konkrétní předmět a neexistence zákonné překážky (vedle výše uvedené judikatury viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98).

[14] Není sporné, že je naplněn znak závaznosti. Napadené opatření děkana závazně stanovilo novou podmínku, kterou musí splňovat diplomové práce, aby bylo možno je uznat za práce rigorózní. Rovněž pokud jde o znak obecného vymezení adresátů, Nejvyšší správní soud sdílí hodnocení městského soudu, že tento je u posuzovaného opatření naplněn. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 - 195, „*obecnost právní normy co do subjektů neznamena, že by právní norma musela být adresována každému, že by počet jejích subjektů musel být neomezený, a neznamena ani, že by počet jejích subjektů musel být neurčitý. Nemůže však být adresována jmenovitě toliko určité osobě. Obecnost právní normy co do subjektů tedy nespočívá v počtu jejích subjektů, ale ve způsobu jejich určení, to znamená v tom, že jsou určeny jako množina subjektů, vymezená určitými obecnými znaky.*“ (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016 - 72). V posuzované věci je obecnost naplněna, neboť úprava podmínek pro uznávání diplomových prací za práce rigorózní se vztahuje na kohokoli, kdo by o toto uznání požádal.

[15] Co se pak týče znaku konkrétnosti předmětu úpravy, ten je třeba posuzovat individuálně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016 - 72). Konkrétní předmět úpravy shledala judikatura např. při úpravě pravidel pro přesně geograficky vymezené území (zejm. konkretizace dopravních pravidel na určené křižovatce, pravidla vstupu na území honitby či na území národního parku; viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, č. 1794/2009 Sb. NSS, 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016 - 72, č. 3473/2016 Sb. NSS, či ze dne 15. 12. 2010 č. j. 7 Ao 6/2010 - 44, č. 2464/20112 Sb. NSS). Oproti tomu dle judikatury konkrétní předmět nemá např. cenový výměr Ministerstva financí, stavovský předpis České advokátní komory či pokyn Generálního finančního ředitelství stanovující formu a strukturu formulářového podání (viz usnesení ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, č. 2141/2010 Sb. NSS, usnesení Nejvyššího správního soudu z 25. 2. 2011, č. j. 5 Ao 1/2011 - 22, č. 2465/2012 Sb. NSS, a usnesení Městského soudu v Praze ze 7. 6. 2021, č. j. 8 A 25/2021 - 43), které nedopadají na konkrétní případy, ale na okruh případů, který je určen obecnou množinou.

[16] Nejvyšší správní soud v nynější věci ve shodě s městským soudem shledal, že znak konkrétnosti předmětu úpravy u napadeného opatření naplněn není. Toto opatření dopadá na každý případ, kdy autor diplomové práce žádá o její uznání za práci rigorózní. Předmět úpravy novelizačního opatření děkana je určen obecnou množinou obsahující všechny případy žádostí o uznání diplomové práce za práci rigorózní. Napadené opatření stanoví obecné pravidlo pro typově určené situace, jeho skutková podstata není vymezena konkrétně. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s městským soudem, že napadené opatření kumulativně nenaplnňuje všechny materiální znaky opatření obecné povahy, neboť mu chybí znak konkrétnosti předmětu úpravy. K opačnému závěru pak nelze dospět ani na základě stížní argumentace. Pouze z toho, že se dané opatření vztahuje pouze na jednu fakultu, nelze dovozovat konkrétnost předmětu právní úpravy. Z hlediska konkrétnosti předmětu právní úpravy je irrelevantní, že se opatření vztahuje pouze k jedné z fakult odpůrkyně. Předmět úpravy novelizačního opatření děkana je určen obecnou množinou obsahující všechny případy žádostí o uznání diplomové práce za práci rigorózní (viz výše). Ze zaměření pouze na jednu fakultu tedy nelze dovozovat konkrétnost předmětu úpravy. Ostatně *ad absurdum* by to znamenalo, že jakýkoliv akt děkana

pokračování

vůči fakultě by byl bez dalšího opatřením obecné povahy. Takto však právní úprava koncipována není. Jestliže se pak stěžovatel dovolával analogické aplikace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 - 44, v němž byla konkrétnost předmětu opatření omezujícího vstup do národního parku Šumava a návštěvního řádu tohoto parku dovozena z konkrétně určeného území, pro které dané akty zaváděly pravidla, zdejší soud souhlasí se závěrem o nepřiléhavosti použití tohoto rozsudku na nyní posuzovanou věc. Stěžovatelem napadené opatření takto konkrétní vymezení předmětu svojí úpravy postrádá, jeho úprava není co do předmětu nijak konkrétní a dopadá na všechny případy splňující obecné znaky její skutkové podstaty. Jak bylo vyloženo již výše, skutečnost, že jde o úpravu (pouze) na jedné z fakult odpůrkyně, neznamená, že jde o úpravu s konkrétním předmětem ve smyslu výše uvedené judikatury.

[17] Nejvyšší správní soud není rovněž názoru, že by výše uvedené právní posouzení bránilo stěžovateli v přístupu k soudu, resp. znemožňovalo mu domáhat se ochrany jeho práv. Daným opatřením byly právní vztahy na fakultě upraveny pouze v obecné rovině, jak bylo uvedeno výše. V situaci, kdy by odpůrkyně individuálně rozhodla o právech a povinnostech stěžovatele (autoritativně by nepřipustila jeho žádost o uznání diplomové práce za rigorózní) mohl by se stěžovatel při splnění dalších zákonných podmínek proti takovému postupu bránit u soudu, a to žalobou proti rozhodnutí či žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, a to podle povahy daného postupu v konkrétním případě. V případě nečinnosti odpůrkyně by pak přicházela do úvahy žaloba na ochranu proti nečinnosti. Jak Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, odmítnutí žaloby v situaci, kdy má stěžovatel nadále otevřenou cestu k soudnímu přezkumu (buť v jiném řízení, resp. za použití jiných prostředků obrany) nepředstavuje *denegatio iustitiae* (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016, č. j. 7 As 33/2016 - 38, ze dne 26. 5. 2016, č. j. 6 As 45/2016 - 38 atp.). Právo na přístup k soudu není absolutní a může být předmětem omezení, která ho však nesmí omezit takovým způsobem nebo v takové míře, že by zasáhla samou podstatu tohoto práva (viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 6. 2016 ve věci *Baka proti Maďarsku*, č. stížnosti 20261/12, bod 120, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 8. 2016, sp. zn. II. ÚS 1178/16). Nutnost soudního přezkumu daného opatření v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. nelze dovodit ani ze zásad akcentovaných stěžovatelem (zejména *in dubio pro libertate*), důsledků opatření pro stěžovatele, resp. s ohledem na to, že vnitřní předpisy nepřipouští žádný prostředek obrany proti opatřením děkana. Jak již bylo výše uvedeno, připustit lze k soudnímu přezkumu pouze opatření splňující výše uvedené materiální znaky, což v daném případě splněno není.

[18] Ani na základě žádné další argumentace neshledal Nejvyšší správní soud důvod ke zrušení usnesení městského soudu. Městský soud správně vyhodnotil, že napadené opatření děkana nenaplnňuje materiální znaky opatření obecné povahy, neboť mu chybí znak konkrétnosti předmětu úpravy. Novelizační opatření se vztahuje na obecnou množinu obsahující všechny případy žádostí o uznání diplomové práce za práci rigorózní, jedná se proto o akt s obecně vymezeným předmětem.

[19] Městský soud proto návrh stěžovatele na přezkum novelizačního opatření děkana jako opatření obecné povahy správně odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se s tímto nosným závěrem ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje

na odůvodnění usnesení městského soudu. To má plnou oporu v právní úpravě i navazující judikatuře Nejvyššího správního soudu.

[20] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyni v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. dubna 2022

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu