



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **B. P.**, zastoupeného Mgr. Janem Švarcem, advokátem, sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalované: **Univerzita Karlova**, sídlem Ovocný trh 560/5, Praha 1, proti nezákonnému zásahu žalované, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2021, č. j. 9 A 43/2020-91,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2021, č. j. 9 A 43/2020-91, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobce podal dne 7. 4. 2020 k městskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. V žalobě navrhl, aby soud vydal rozsudek, kterým:

- I. určí, že zásah žalované spočívající v předání osvědčení předsedou Hlavní volební komise Akademického senátu Univerzity Karlovy kandidátům na členy Akademického senátu Univerzity Karlovy za Filosofickou fakultu zvolených v elektronické volbě na zasedání Akademického senátu Univerzity Karlovy dne 7. 2. 2020, umožnění zasedat těmto kandidátům na tomto zasedání a neposouzení elektronické volby těchto kandidátů Hlavní volební komisí jako neplatné, je nezákonný;
- II. zakáže žalované, aby umožňovala zasedat těmto kandidátům zvoleným v elektronické volbě na zasedáních Akademického senátu Univerzity Karlovy a

III. přikáže žalované, aby Hlavní volební komise posoudila elektronickou volbu těchto kandidátů jako neplatnou.

[2] Městský soud usnesením ze dne 24. 9. 2020 vyzval žalobce k doplnění žaloby o obligatorní náležitosti žaloby ve smyslu § 84 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[3] V doplnění žaloby žalobce uvedl, že elektronické volby, konané prostřednictvím aplikace, jsou neplatné. Elektronické volby zásadně nemohou zaručit tajnost voleb ani to, že výsledky voleb nebudou svévolně změněny. Dne 25. 11. 2019 podal žalobce stížnost Hlavní volební komisi Akademického senátu Univerzity Karlovy podle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy. Hlavní volební komise však platnost voleb neposoudila a žalobce nijak nevyrozuměla. Tím, že Hlavní volební komise Akademického senátu žalované neposoudila elektronickou volbu kandidátů jako neplatnou, předseda komise předal zvoleným kandidátům osvědčení o zvolení a žalovaná jim umožnila zasedat na zasedáních, se žalovaná dopouští nezákonného zásahu, přičemž tento zásah stále trvá. Žalobce v doplnění žaloby rovněž uvedl, že je členem akademické obce a oprávněným voličem členů Akademického senátu žalované na Filozofické fakultě, kteří jsou studenty. Je jeho veřejným subjektivním právem, aby tito členové byli jeho řádně zvolenými zástupci. Možnost ochrany tohoto veřejného subjektivního práva je třeba posuzovat analogicky k § 90 s. ř. s.

[4] Usnesením ze dne 26. 10. 2021 městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. pro nesplnění podmínky žalobcovy aktivní legitimace, pro opožděnost žaloby a pro nepřipustnost návrhu podle § 85 s. ř. s.

[5] Městský soud neshledal, že by žalobci svědčila podmínka přímého zkrácení na právech předáním osvědčení kandidátům zvoleným do Akademického senátu Univerzity Karlovy a neposouzením neplatnosti voleb. Žalobce ke dni podání žaloby neuvedl žádné skutečnosti týkající se jednání, v nichž spadá zásah.

[6] Městský soud usoudil, že žalobu nelze projednat ani po doplnění žaloby ze dne 16. 10. 2020, a to z důvodu opožděnosti.

[7] Žalobce podal žalobu dne 7. 4. 2020, přičemž k volbám do Akademického senátu Univerzity Karlovy došlo ve dnech 12. 11. - 14. 11. 2019 a Protokol o průběhu a výsledcích voleb do Akademického senátu Univerzity Karlovy pro funkční období 2020-2023 je datován dnem 15. 11. 2019. Žalobce tedy ve lhůtě 2 měsíců pro podání žaloby od doby voleb neuvedl žádné důvody ani důkazy, které by svědčily o zásahu žalované učiněnému vůči němu při volbách či v důsledku voleb. Náležitosti žaloby žalobce doplnil až na výzvu soudu, toto doplnění však již nemělo vliv na zachování lhůty k podání žaloby ve všech jejích náležitostech a k tvrzenému zásahu datovanému ke dni 7. 2. 2020 (předání osvědčení kandidátům), ke dnům voleb 12. 11. - 14. 11. 2019 i ke dni 15. 11. 2019 (protokol o výsledku voleb). S ohledem na datum podání žaloby městský soud již neměl časový prostor pro výzvu k upřesnění žaloby ani ve vztahu k nejpozději tvrzenému zásahu ke dni 7. 2. 2020 (předání osvědčení kandidátům) tak, aby žalobce mohl k této výzvě reagovat a ještě v zákonné dvouměsíční lhůtě upřesnit skutečnosti a označit důkazy k tvrzenému zásahu datovanému pod bodem I petitu žaloby, a již vůbec ne k zásahu dovozovanému z průběhu voleb. Městský soud nicméně k výzvě přistoupil z důvodu neúplnosti žaloby obsahující toliko návrh na rozsudečný výrok, aby mohl vůbec posoudit věcné a časové okolnosti dané věci, zjistit, z jakého titulu žalobce žalobu podává (aktivní legitimace

pokračování

k žalobě) a jaký akt vlastně považuje za nezákonný zásah. Až z doplnění žaloby soud zjistil, že žalobce je studentem Filosofické fakulty Univerzity Karlovy a že zásah dle jeho názoru spočívá v průběhu voleb.

[8] Městský soud zdůraznil, že pro to, aby soud mohl o žalobě rozhodnout, musel by žalobce již v žalobě podané v zákonné lhůtě vylicit skutečnosti, z nichž by bylo patrné, v čem konkrétně spatřuje nezákonný zásah a jakými důkazy své tvrzení dokládá. Tyto skutečnosti žalobce doplnil až v podání ze dne 16. 10. 2020. Městský soud tedy shledal, že žaloba byla podána opožděně po uplynutí zákonné lhůty k podání zásahové žaloby.

[9] Dále městský soud zdůraznil, že žalobce měl dle Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy k dispozici stížnost proti přípravě, průběhu a výsledkům voleb podle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy. Tuto stížnost žalobce sice podal, ale volební komisí byla odmítnuta jako opožděná. Vzhledem k tomu, že žalobce se nedomáhal pouze určení, že zásah byl nezákonný, městský soud vyhodnotil, že žaloba je nepřijatelná dle § 85 s. ř. s., neboť žalobce se mohl domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. Na podání této stížnosti nelze pohlížet jako na zákonný předpoklad pro soudní ochranu na základě zásahové žaloby. Jde o zákonné upřednostnění ochrany a nápravy jiným právním prostředkem, kterým je v dané věci stížnost podaná dle Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy. Skutečnost, že žalobce s touto stížností neuspěl, ať již z jakýchkoliv důvodů, nečiní podle § 85 s. ř. s. z podané žaloby žalobu přípustnou.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[10] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[11] V kasační stížnosti stěžovatel namítal nesprávnost závěru městského soudu, že tvrzeným zásahem nebylo přímo zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv. Stěžovatel je členem akademické obce, a proto má právo, aby na jednáních akademického senátu zasedali pouze řádně zvolení kandidáti. Závěr, že tvrzeným zásahem nebylo přímo zasaženo do veřejných subjektivních práv stěžovatele, ani není odůvodněn, rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[12] Stěžovatel dále namítal, že soud pochybil, když nepřipustil skutková tvrzení a důvody obsažené v doplnění žaloby.

[13] Stěžovatel rovněž namítal nesprávnost závěru městského soudu, že žaloba byla opožděná. Stěžejní je napadení umožnění zasedat vadně zvoleným kandidátům na zasedání dne 7. 2. 2020, přičemž žaloba byla podána dne 7. 4. 2020, tedy ve lhůtě. Totéž se týká předání osvědčení zvoleným kandidátům, k němuž došlo dne 7. 2. 2020. Neposouzení volby jako neplatné Hlavní volební komisí je dosud trvající nečinnost.

[14] Stěžovatel nesouhlasí ani s posouzením přípustnosti zásahové žaloby. K tomu stěžovatel zaprvé uvedl, že městský soud nesprávně uváděl, že jeho stížnost podaná Hlavní volební komisí byla opožděná, lhůta uplynula za 8 dní po zveřejnění výsledků voleb dne 15. 11. 2019, tedy se zohledněním posunutí konce lhůty na nejbližší pracovní den uplynula dne 25. 11. 2019, přičemž tento den stěžovatel stížnost podal. Dále stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že pokud existuje jiný prostředek ochrany, není

přípustná zásahová žaloba. Stěžovateli nelze odpírat soudní ochranu jen proto, že vnitřní předpis žalované k nápravě poskytuje rovněž interní prostředek.

[15] Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] **Žalovaná** ve vyjádření upozornila, že pokud jde o volby do akademického senátu, není univerzita ani její akademický senát správním orgánem. Dle žalované není splněna ani podmínka, že domnělý zásah byl zaměřen přímo proti stěžovateli.

[17] K otázce běhu lhůty k podání žaloby žalovaná uvedla, že stěžovatel podal stížnost proti elektronické formě volby dne 25. 11. 2019, o podstatě domnělého zásahu se tedy dozvěděl nejpozději dne 25. 11. 2019. Žaloba podaná dne 7. 4. 2020 navíc neobsahovala náležitosti předepsané § 84 s. ř. s.

[18] Postup volby do Akademického senátu Univerzity Karlovy je upraven vnitřním předpisem Univerzity Karlovy – Volebním řádem Akademického senátu ze dne 14. 12. 2016 na základě § 8 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách. Dle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy může volič podat stížnost proti přípravě, průběhu a výsledkům voleb. Existuje tedy možnost domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. S ohledem na § 85 s. ř. s. není podstatné, zda taková možnost využita byla, či nikoli. Žaloba je z tohoto důvodu nepřípustná.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[20] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[21] Stěžovatel ve své kasační stížnosti správně podřadil důvod jejího podání, neboť jestliže napadá rozhodnutí o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby, protože z povahy věci nelze namítat žádné jiné důvody [srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65]. U kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumává, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, když odmítl žalobu meritorně projednat.

[22] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností usnesení městského soudu pro nedostatek odůvodnění, neboť i nepřezkoumatelnost lze podřadit pod důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Z judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, jímž je nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, neboť z napadeného rozhodnutí nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Nepřezkoumatelné

pokračování

v tomto smyslu však usnesení městského soudu není, neboť důvody, pro které městský soud žalobu odmítl, jsou z usnesení zřejmé.

[23] Jinou otázkou však je, zda Nejvyšší správní soud s rozhodnutím městského soudu souhlasí věcně.

[24] Městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., neboť shledal, že existuje jiný prostředek ochrany proti zásahu, žaloba byla podána po uplynutí zákonné lhůty a stěžovatel ve lhůtě pro podání žaloby neprokázal přímé dotčení ve své právní sféře.

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou pravomoci soudů ve správním soudnictví. Městský soud se touto otázkou v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně nezabýval, pravomoc soudů ve správním soudnictví však shledal, neboť žalobu odmítl z jiných důvodů než pro nedostatek pravomoci. Stěžovatel měl zjevně za to, že jednání Akademického senátu Univerzity Karlovy, v němž spatřoval zásah, bylo aktem učiněným v pozici správního orgánu ve smyslu soudního řádu správního. Žalovaná to však popírá.

[26] Správní soudnictví v České republice je postaveno na zásadě, že předmětem řízení podle soudního řádu správního mohou být pouze určité typy právních vztahů. 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, o nichž tak stanoví tento zákon.* Tato základní nejobecnější charakteristika právních vztahů, na něž se vztahuje pravomoc správních soudů, je konkretizována v § 4 s. ř. s.

[27] Z § 4 s. ř. s. vyplývá, že tím, proti jehož jednání se lze bránit postupem podle soudního řádu správního, musí být vždy „správní orgán“ ve smyslu legislativní zkratky v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Správní soudnictví se totiž vyznačuje obsahovým vztahem k veřejné správě. Kontrola vykonávaná správními soudy se tedy pohybuje jen v hranicích veřejné správy a napadnutelnými jsou pouze takové akty (či nečinnost), které jsou výkonem působnosti v oblasti veřejné správy. Podle soudního řádu správního je správním orgánem *orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy* [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že jde o definici vztahující se k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, je v tomto ustanovení legální definice zúžena pouze na *rozhodování ve veřejné správě*. Vymezení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. má však ve správním soudnictví obecnější využití a uplatňuje se i tam, kde jde o výkon jiné pravomoci než vydat rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004-69, ze dne 18. 5. 2005, č. j. 2 Aps 1/2004-55, ze dne 5. 6. 2008, č. j. 9 Aps 3/2008-125, ze dne 12. 3. 2009, č. j. 6 Aps 2/2007-134). Žalovatelný ve správním soudnictví je tedy bez ohledu na žalobní typ *správní orgán* ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., resp. žalobu ve správním soudnictví lze podat pouze za předpokladu, že napaden je akt nebo nečinnost *správního orgánu*.

[28] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008 č. j. 4 Ans 9/2007-197, zdůrazňuje tři prvky vyplývající z uvedené zákonné definice správního orgánu: „*Za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.*“

[29] Pro možnost přezkumu činnosti správního orgánu musí vedle těchto tří znaků dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010-59, přistoupit ještě znak čtvrtý, výslovně uvedený v § 2 s. ř. s., tedy v daném případě musí být činností správního orgánu dotčena veřejná subjektivní práva jednotlivce.

[30] Pro možnost přezkoumání aktu správního orgánu či poskytnutí ochrany proti nečinnosti správního orgánu soudem ve správním soudnictví je nezbytné, aby napadený akt či nečinnost naplnily kumulativně všechny čtyři výše uvedené znaky.

[31] V rozsudku ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010-119, Nejvyšší správní soud uvedl, že vysoké školy jsou vykonavateli veřejné správy, neboť jako státem autorizované privilegované subjekty zajišťují určité záležitosti ve veřejném zájmu, zejména poskytují vysokoškolské vzdělání spojené s přiznáváním akademických titulů. K tomu jim zákon dává monopol (§ 2 odst. 9 zákona o vysokých školách). Tyto záležitosti zajišťují vedle forem nevrchnostenských i vrchnostenskými formami činnosti veřejné správy, včetně rozhodování o právech a povinnostech studentů a některých dalších osob.

[32] Skutečnost, že vysoké školy jsou vykonavateli veřejné správy nadanými pravomocí a působností, však ještě sama o sobě nijak neurčuje jejich vnitřní uspořádání a povahu procesů, které v rámci tohoto uspořádání při vzniku a personálním obsazování orgánů vysoké školy probíhají. Určité prvky a procesy v rámci vnitřního uspořádání vysokých škol plynou ze zákona o vysokých školách a jsou odrazem a projevem akademických svobod a akademických práv (§ 4 zákona o vysokých školách). Aby ustavení do určité funkce mělo veřejnoprávní povahu, musí být takto výslovně označeno zákonem nebo jinak jednoznačně zákonem určeno, anebo musí veřejnoprávní povaha vyplynout z obsahu daného právního vztahu na základě důvodů daných zejména jeho podstatou a účelem. Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci vycházel z kritérií uplatněných v jeho rozsudku č. j. 7 As 66/2010-119.

[33] Akademický senát veřejné vysoké školy, kterou Univerzita Karlova je (příloha 1 k zákonu o vysokých školách), je podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách samosprávným akademickým orgánem veřejné vysoké školy, podle § 8 zákona o vysokých školách jde o samosprávný zastupitelský akademický orgán veřejné vysoké školy. Podle § 9 zákona o vysokých školách akademický senát veřejné vysoké školy mj. rozhoduje na návrh rektora o zřízení, sloučení, splnutí, rozdělení nebo zrušení součástí vysoké školy, schvaluje jednací řád akademického senátu veřejné vysoké školy na návrh člena akademického senátu veřejné vysoké školy, vnitřní předpis fakulty na návrh akademického senátu fakulty a ostatní vnitřní předpisy veřejné vysoké školy a jejich součástí na návrh rektora, schvaluje rozpočet a střednědobý výhled vysoké školy předložený rektorem a kontroluje využívání finančních prostředků vysoké školy, schvaluje výroční zprávu o činnosti a výroční zprávu o hospodaření vysoké školy předložené rektorem, schvaluje zprávu o vnitřním hodnocení kvality vzdělávací, tvůrčí a s nimi souvisejících činností veřejné vysoké školy předloženou předsedou rady pro vnitřní hodnocení a dodatky k této zprávě, dává rektorovi předchozí souhlas ke jmenování a odvolání členů vědecké rady, umělecké rady nebo akademické rady veřejné vysoké školy, členů rady pro vnitřní hodnocení a členů disciplinární komise veřejné vysoké školy, schvaluje podmínky pro přijetí ke studiu ve studijních programech, které se neuskutečňují na fakultách, usnáší se o návrhu na jmenování rektora, popřípadě navrhuje jeho odvolání z funkce, schvaluje strategický záměr vzdělávací a tvůrčí činnosti veřejné vysoké školy předložený rektorem.

pokračování

Akademický senát veřejné vysoké školy se také vyjadřuje např. k návrhům studijních programů, které se neuskutečňují na fakultách, k záměru rektora jmenovat nebo odvolat prorektory.

[34] Akademický senát veřejné vysoké školy má tedy přímo ze zákona významná oprávnění a klíčové funkce v rámci dělby moci a vyvažování pravomocí v rámci veřejné vysoké školy. Podílí se na přijímání vnitřních předpisů veřejné vysoké školy, fakult či jiných součástí, ustavování klíčových představitelů veřejné vysoké školy či členů klíčových orgánů veřejné vysoké školy, ale má také významné funkce ve vztahu k uchazečům o studium. Zákonná úprava funkcí akademického senátu veřejné vysoké školy odráží potřebu jisté koherence působení vysoké školy navenek i vnitřní koordinace činnosti, a má tedy veřejnoprávní charakter. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že i procedura, v níž jsou utvářeny funkce členů kolegiálního akademického senátu veřejné vysoké školy, je veřejnoprávní a spadá do oblasti působnosti veřejné správy.

[35] Tentýž závěr platí i pro Hlavní volební komisi Univerzity Karlovy, která mj. vyřizuje stížnosti voličů proti přípravě, průběhu a výsledkům voleb vycházející ze zákonem zaručeného akademického práva členů akademické obce volit zastupitelské akademické orgány (§ 4 písm. d) zákona o vysokých školách].

[36] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že činností veřejné vysoké školy, resp. jejích orgánů, při organizaci voleb do akademického senátu mohou být v obecné rovině dotčena veřejná subjektivní práva jednotlivců ve smyslu § 2 s. ř. s. V této fázi posuzování své pravomoci přitom soud ještě nehodnotí přípustnost žaloby, natož její důvodnost, nýbrž pouze posuzuje, zda se věci vůbec mohou zabývat soudy ve správním soudnictví. Obecné hledisko možného dotčení na veřejných subjektivních právech ve smyslu § 2 s. ř. s. je proto třeba odlišit od přímého zkrácení na právech (ať již tvrzeného či skutečného) ve smyslu § 82 s. ř. s., které zakládá žalobcovu aktivní procesní, resp. věcnou legitimaci.

[37] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkumu posouzení přípustnosti žaloby a její včasnosti.

[38] Podle § 82 s. ř. s. každý, *kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen 'zásah') správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[39] Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpозději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu *došlo*. Podle odstavce 2 téhož ustanovení nelze zmeškání lhůty prominout. Odstavec 3 pak žalobci ukládá v žalobě uvést *a) označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, b) vyličení rozhodujících skutečností, c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, d) návrh výroku rozsudku.*

[40] Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřípustná, *lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*

[41] Ohledně posouzení podmínky subsidiarity zásahové žaloby dle § 85 s. ř. s. Nejvyšší správní soud s městským soudem souhlasí potud, že stížnost proti přípravě, průběhu a výsledkům voleb dle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy je třeba vnímat jako jiný právní prostředek ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. Volební řád akademického senátu veřejné vysoké školy je dle zákona o vysokých školách jedním z obligatorních vnitřních předpisů veřejné vysoké školy ve smyslu § 17 zákona o vysokých školách registrovaných Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy dle § 36 zákona o vysokých školách. Pro oba účastníky vztahu, v němž došlo k jednání, které je předmětem přezkumu, tedy stěžovatele (studenta vysoké školy) a vysokou školu, je tento volební řád součástí závazného normativního rámce. Byť je tedy právo podat stížnost zakotveno „pouze“ ve vnitřním předpise vysoké školy, je třeba ji vnímat jako „jiný právní prostředek“ ve smyslu § 85 s. ř. s.

[42] Městský soud k podmínce subsidiarity zásahové žaloby dle § 85 s. ř. s. uvedl, že žalobce se mohl domáhat ochrany nebo nápravy jinými prostředky (podle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy), a žaloba je tedy z tohoto důvodu nepřipustná.

[43] Subsidiarita soudní ochrany proti zásahu však neznamena, že existuje-li jiný právní prostředek ochrany, je soudní ochrana proti zásahu zapovězena.

[44] Ustanovení § 85 s. ř. s. nemůže představovat překážku na cestě k soudní ochraně, nýbrž pouze její racionalizované uspořádání. Subsidiaritu zásahové žaloby je třeba vykládat ve dvou rovinách: 1) ve vzájemných vztazích žalobních typů podle soudního řádu správního jako subsidiaritu žaloby proti zásahu správního orgánu vůči ostatním žalobním typům (zejména vůči žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). 2) ve vztahu správního soudnictví k veřejné správě jako subsidiaritu ochrany poskytované správními soudy ve správním soudnictví vůči ochraně poskytované samotnými správními orgány. Totiž tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním (nečinností) veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv, je potřeba upřednostnit tyto prostředky v rámci veřejné správy; v takovém případě může veřejná správa zásah do práv odstranit dříve než soudní přezkum (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018-42, č. 2/2020 Sb. NSS).

[45] V rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl: „Nesmí ... existovat žádné jiné správní řízení ani žádný jiný moment, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem (buď jako účastník správního řízení, nebo jako osoba, která sice dle zákona nebyla účastníkem řízení, ovšem proti rozhodnutí má právo podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Je nerozhodné, zda takovou ochranu využila. Tato podmínka proto vylučuje, aby zásahovou žalobu úspěšně podala osoba, která např. nevyužila (nebo sice využila, ale bez úspěchu) opravné prostředky k ochraně svého subjektivního práva, případně soudní ochranu proti rozhodnutí, které z takového řízení vzešlo.“ Subsidiarita žaloby podle § 82 s. ř. s. staví na absenci možnosti jiné právní ochrany, a to třeba i v jiný moment; nesmí tedy existovat správní řízení, v němž by se mohl stěžovatel brát za svá dotčená veřejná subjektivní práva a následně podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu

pokračování

ze dne 8. 4. 2022, č. j. 5 As 191/2021-40, či ze dne 9. 5. 2022, č. j. 4 As 384/2021-29). Rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 8. 2021 sp. zn. IV. ÚS 3523/20 připustil, že „jiným prostředkem“ ve smyslu § 85 s. ř. s. může být úkon účastníka správního (daňového) řízení, je-li na něj navazující postup správního orgánu podroben přezkumu „tandemem“ žaloby podle § 65 s. ř. s. a nečinnostní žaloby podle § 79 s. ř. s. (zejm. bod 29).

[46] Tedy i tehdy, existuje-li jiný prostředek ochrany (ve veřejné správě), musí být řetězec prostředků ochrany či nápravy završen prostředkem ochrany soudní, neboť soudní ochranu zásadně nelze odepřít. Může však v důsledku uplatnění prostředku ochrany, jež pro danou situaci právo nabízí, dojít ke změně aktu, jenž bude žalobou napadán.

[47] Při výkladu § 85 s. ř. s. se měl proto městský soud nejprve zabývat otázkou, zda mohl stěžovatel po vyčerpání stížnosti podle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy uplatnit žalobu ve správním soudnictví, respektive jaký žalobní typ by připadal v úvahu. S touto úvahou nutně souvisí posouzení, v jaké vnější formě měla být stížnost podle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy vyřízena, a proti jakému aktu tedy měla směřovat stěžovatelova žaloba. Touto otázkou se však městský soud vůbec nezabýval a svůj závěr o nepřípustnosti žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. ukončil strohým konstatováním, že žaloba je nepřípustná, neboť žalobce se mohl domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky.

[48] V případě, že by v rámci naznačené úvahy městský soud dospěl k závěru, že v daném případě je i s ohledem na existující prostředky ochrany či nápravy žaloba proti zásahu využitelná, neboť jiná žaloba ve správním soudnictví nepřichází v úvahu, bylo na místě se zabývat podmínkou subsidiarity v druhém uvedeném smyslu, tedy konkrétně otázkami, zda stěžovatel stížnost dle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy účinně využil (včetně toho, zda ji podal včas) a zda a jakým způsobem Hlavní volební komise stížnost vyřídila a o vyřízení stížnosti stěžovatele informovala.

[49] Již ohledně skutečnosti, zda stěžovatel stížnost dle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy podal včas, se tvrzení stěžovatele a žalované rozcházejí a podklady obsažené ve spisu na tuto otázku odpověď nedávají. Stejně tak spis neobsahuje průkazné podklady ohledně skutečností, zda a jak byla stížnost stěžovatele dle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy vyřízena (zda Hlavní volební komise o stížnosti rozhodla a s jakým výsledkem, nebo zda ji vyřídila jinou formou než rozhodnutím), zda byl o způsobu vyřízení stížnosti stěžovatel informován a kdy se tak stalo. Závěr městského soudu, že stížnost stěžovatele Hlavní volební komisí byla opožděná a Hlavní volební komisí byla jako opožděná odmítnuta, není spisovou dokumentací podložen. Nejvyšší správní soud učinil kroky ke zjištění relevantních skutečností, na výzvy Nejvyššího správního soudu nicméně žalovaná sdělila, že podklady se nedochovaly.

[50] Za předpokladu, že neměl být využit jiný žalobní typ podle soudního řádu správního, je třeba zdůraznit, že odpověď na otázky, zda existuje jiný právní prostředek ochrany nebo nápravy, který je nutno využít před podáním zásahové žaloby, zda byl tento prostředek stěžovatelem účinně uplatněn a zda jej příslušný orgán vyřídil, má krom otázky přípustnosti žaloby podle § 85 s. ř. s. význam i pro posouzení včasnosti žaloby. Je-li totiž žalobce povinen nejprve vyčerpat určitý prostředek ochrany, subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby počíná běžet teprve od okamžiku, kdy se žalobce dozví o vyřízení prostředku ochrany, případně od okamžiku, kdy správnímu orgánu marně uplyne lhůta

pro vyřízení takového prostředku (shodně Z. Kühn in: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: WoltersKluwer ČR, 2019: s. 714.).

[51] Zjednodušující výklad podmínky subsidiarity zásahové žaloby dle § 85 s. ř. s. tedy ovlivnil i správnost dalších dvou rozhodovacích důvodů městského soudu. Nezjišťoval-li městský soud, zda stěžovatel stížnost dle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy podal včas, zda a jak byla stížnost stěžovatele dle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy vyřízena, zda byl o způsobu vyřízení stížnosti stěžovatel informován a kdy se tak stalo, není vyjasněno, kdy počala plynout subjektivní lhůta pro podání žaloby. Městský soud tedy nemohl učinit podložený závěr o opožděnosti žaloby.

[52] Stejně tak je přinejmenším předčasný závěr městského soudu, že stěžovateli nesvědčí věcná žalobní legitimace, neboť v žalobě, resp. ve lhůtě pro podání žaloby nevylicil skutečnosti, z nichž by vyplývalo jeho dotčení na veřejném subjektivním právu, a tvrzení týkající se věcné legitimace obsažená v doplnění žaloby ze dne 15. 10. 2020 již nelze akceptovat. Zde je navíc třeba poukázat na závěry Nejvyššího správního soudu, podle nichž v řízení o zásahové žalobě nejsou žalobní body koncentrovány lhůtou pro podání žaloby (např. rozsudek ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006-69, č. 1590/2008 Sb. NSS, ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 Afs 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS, nebo ze dne 19. 1. 2021, č. j. 6 As 266/2020-55).

[53] Nejvyšší správní soud shrnuje, že v dalším řízení se městský soud musí znovu řádně a přezkoumatelně zabývat otázkou, zda byla splněna podmínka subsidiarity zásahové žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. Za předpokladu, že městský soud dospěje k závěru, že jiná žaloba podle soudního řádu správního nepřichází v úvahu, bude se městský soud zabývat otázkou lhůty pro podání žaloby dle § 84 s. ř. s. a otázkou věcné legitimace ve smyslu § 82 s. ř. s. Konkrétně bude třeba zjistit, zda stěžovatel stížnost dle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy účinně uplatnil (zda ji podal včas), zda jeho stížnost Hlavní volební komise vyřídila, jakým způsobem a v jakém znění, zda byl stěžovatel o způsobu vyřízení stížnosti Hlavní volební komisí informován a kdy se tak stalo. Vzhledem k nedostatečné spisové dokumentaci bude úkolem městského soudu zjistit rozhodné skutečnosti dokazováním. Městský soud se bude též zabývat otázkou, zda byl stěžovatelem vzhledem k vymezení zásahu správně označen žalovaný správní orgán, a pokud dospěje k závěru, že nikoli, v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53) stěžovatele na svůj dílčí závěr o pasivní legitimaci upozorní.

IV. Závěr a náklady řízení

[54] Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

pokračování

V Brně dne 30. března 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu