



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Michala Bobka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **M. S.**, zastoupen Mgr. Zuzanou Candigliotou, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti žalované: **Masarykova univerzita**, se sídlem Žerotínovo náměstí 617/9, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2022, č. j. 29 A 14/2022 - 98,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2022, č. j. 29 A 14/2022 - 98, **se ve výroku I ruší.**
- II. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl v podzimním semestru akademického roku 2021/2022 studentem 3. semestru bakalářského studijního programu Filosofie na Filosofické fakultě Masarykovy univerzity. Opatření rektora žalované č. 8/2021 „*Mimořádná opatření v souvislosti s rizikem nákazy onemocnění covid-19*“, vydané s účinností od 22. 11. 2021, na které s účinností od 17. 1. 2022 dále navázalo Opatření Filosofické fakulty Masarykovy univerzity č. 9/2021, „*Opatření ke snížení rizika nákazou covid-19*“, zavedlo jako podmínku účasti na prezenční výuce studentů Filosofické fakulty Masarykovy univerzity

respektování tzv. „systému O-N-T“ (tedy Očkování – Nemoc – Testování). Článek 3 a 4 Opatření Filosofické fakulty Masarykovy univerzity č. 9/2021 konkrétně stanovil, že na prezenční výuce se povoluje účast pouze těm studentům, kteří doloží splnění jedné ze tří skutečností: (a) očkování proti onemocnění covid-19 certifikátem EU COVID nebo obdobným certifikátem; (b) laboratorně potvrzené prodělání onemocnění covid-19 za podmínky, že od prvního pozitivního testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 180 dní; nebo (c) negativní výsledek testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 ne staršího než 7 dní, a to RT-PCR testu nebo antigenního testu provedeného poskytovatelem zdravotních služeb anebo rychlého antigenního testu určeného pro samotestování.

[2] Žalobce s tímto systémem nesouhlasil. Před Krajským soudem v Brně (dále jen „krajský soud“) se proto domáhal ochrany proti nezákonnému zásahu žalované, který měl spočívat v protiprávním vynucování informací o jeho zdravotním stavu ze strany žalobkyně a v protiprávním omezení přístupu žalobce ke vzdělávání v prezenční formě pod záminkou „bezinfekčnosti“ s ohledem na šíření nákazy covid-19. Žalovaná nebyla dle žalobce oprávněna bez zákonného podkladu zjišťovat, zda se student nechal očkovat proti onemocnění covid-19 či nikoli, nebyla oprávněna si ani vynucovat osobní údaje bez zákonného podkladu. Navíc, i kdyby k tomu pravomoc měla, nebyl takový zásah dle žalobce odpovídající nutnému omezení základních práv, a tudíž proporcionální. Opatření proto vytvořilo v rozporu s právem na svobodný a informovaný souhlas tlak na očkování. Je přitom obecně známo, že očkování nebrání přenosu nákazy, a očkovanou osobu tak nelze považovat za bezinfekční. 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, a s vlastnickým právem.

[3] V záhlaví označeným rozsudkem krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Došel k závěru, že samotné opatření rektora žalované č. 8/2021, ani na ně navazující Opatření Filosofické fakulty Masarykovy univerzity č. 9/2021, nemůže samo o sobě představovat nezákonný zásah žalované. Teprve na jejich základě mohly být konkrétní postupy, jež by žalobce na jeho právech mohly zkracovat, realizovány. Ty však vůči žalobci nikdy nijak realizovány nebyly. Žalobce se výuky v průběhu semestru účastnil; podmínky stanovené v aplikovatelných opatřeních nerespektoval. Předmětná opatření vůči němu nebyla nikdy vynucována, neexistoval tedy žádný zásah namířený přímo vůči jeho osobě ve smyslu § 82 s. ř. s.

[4] Dle krajského soudu tak žalobce zpochybňoval pouze obecná pravidla plynoucí z předmětných opatření, aniž by bylo v jeho případě jakkoliv prokázáno, že tato pravidla byla k jeho újmě vůbec použita. Nedošlo proto k reálnému a přímému zásahu do práv žalobce. Celý zásah žalované byl od počátku žalobou konstruován v podobě hypotézy: že by bylo možné, že by žalobce nebyl do budovy či učebny vpuštěn, neboť by nesplňoval některou z podmínek O-N-T, eventuálně že by mohl být žalobce „ponižován“ kontrolou splnění těchto podmínek a možným vyloučením z výuky pro jejich nesplnění. K žádné z těchto možností však nikdy nedošlo.

pokračování

[5] Další skutečnosti tvrzené žalobcem nebyly dle názoru krajského soudu v žádné prokazatelné příčinné souvislosti s opatřeními žalovaného, které žalobce napadá. Žalobce totiž namítal, že opatřením žalované byl přinucen k nerespektování stanovených podmínek. Na výuku sice docházel, ale strach z možného odhalení a vykázaní z výuky, a s tím spojenou veřejnou „dehonestací“, vedl k jeho nesoustředěnosti a studijním neúspěchům v daném semestru. Opatření žalované vytvořila „tlak na očkování“ studentů. Žalobce byl proto ve stresu, takže musel navštívit psychologa. Tyto skutečnosti, stejně jako jiné aspekty „odrazujícího efektu“ daných opatření vůči žalobci, nicméně krajský soud nepovažoval za schopné založit jakýkoliv přímý zásah do žalobcových práv předvídaných § 82 s. ř. s., a to již z důvodu absence jakékoliv prokazatelné příčinné souvislosti mezi citovanými skutečnostmi v osobní sféře žalobce a údajným zásahem.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalované

[6] Rozsudek krajského soudu napadá žalobce (dále jen „stěžovatel“) z důvodů § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Za prvé, stěžovatel rozporuje závěr krajského soudu o absenci konkrétního zásahu žalované vůči jeho osobě, respektive faktickém nevynucování podmínek systému O-N-T. Dle jeho názoru je zásadní, že charakter opatření žalované netkvěl v pouhém sdělení podmínek, ale jejich obsah byl natolik spojen s možnými negativními důsledky, které stěžovatele mohly za určitých předvídaných podmínek postihnout, že již vydání opatření lze považovat za faktický úkon způsobující konkrétní zkrácení subjektivních práv stěžovatele. Stěžovatelova obava z takto nastaveného systému byla bezprostřední a zcela reálná. Do značné míry se pak projevila v jeho nepříznivém zdravotním stavu a psychickém rozpoložení. Stěžovatel byl tak nucen strpět něco, co by jinak při obvyklém běhu skutečností nemusel, a byl tak nucen nerespektovat pro něho jinak závazné podmínky systému O-N-T.

[8] Za druhé, dle názoru stěžovatele je již pouhé vydání pokynu správního orgánu v písemné podobě – zde tedy formou opatření žalované – aby se osoba něčeho zdržela či něco konala, nutno vnímat jako zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Netřeba proto z pohledu zásahové žaloby požadovat, aby v reakci na zákonný zásah (pokyn) došlo ke konfrontaci v podobě situace, kdy se osoba nepodvolí a bude proti ní muset být zakročeno. Nelze proto souhlasit s tvrzením krajského soudu, poukazujícím na absenci jakéhokoli zásahu vůči žalobci ze strany žalované, jako kupříkladu výzvy některého z vyučujících, aby žalobce opustil výuku. Taková výzva by z pohledu stěžovatele byla pouze dalším samostatným zásahem navazujícím na prvotní zásah v podobě vydaného opatření, eventuálně by šlo o jeho pouhou realizaci a konkrétní akt vynucování.

[9] Za třetí, k širšímu vnímání „zásahu“, které by zahrnovalo rovněž „odrazující účinek“, dle názoru žalobce nabádá rovněž judikatura Ústavního soudu, akcentující požadavek účinné soudní ochrany. Za zásah do základního práva či svobody je nutno považovat již existenci samotného odrazujícího účinku k výkonu daného práva. S odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21, body 21 a 24,

se stěžovatel domnívá, že stejná logika by měla být následována i v případě definice zásahu pro účely § 82 s. ř. s.

[10] Žalovaná ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Úvodem podtrhla, že již žaloba před krajským soudem zcela postrádala tvrzení o přímém zkrácení práv žalobce a existenci jakéhokoliv zásahu, který by byl zaměřen přímo proti žalobci. Namísto jasných a srozumitelných tvrzení v tomto ohledu obsahovala žaloba pouze argumentaci založenou na pocitech a dojmech žalobce. Tuto vadu nezhojilo ani ústní jednání, což ostatně potvrdil právní závěr krajského soudu konstatující absenci jakéhokoliv přímého zásahu vůči žalobci. Dle žalované nelze v žádném případě považovat existenci samotného opatření za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a to ani ve spojení s tvrzením žalobce o strachu z konfrontace a možného ponížení ze strany žalované.

[11] V dalších částech svého vyjádření žalovaná obhajuje zákonnost svého postupu co do své pravomoci dle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, upravovat svými interními předpisy podmínky realizace výuky ve svých prostorách. Věcně tak reaguje a odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2022, č. j. 30 A 9/2022 - 102, kde tento soud v případě obdobné zásahové žaloby podané studentkou Lékařské fakulty Masarykovy univerzity proti žalované shledal žalobu důvodnou. Žalovaná se v tomto ohledu pozastavuje nad odlišným přístupem senátů Krajského soudu v Brně, které v právně a skutkově obdobných věcech v jednom případě zásahové žalobě vyhověly (sp. zn. 62 A 7/2022), v jiné žalobu zamítly (62 A 10/2022), a v nyní projednávané věci (29 A 14/2022) došlo rovněž k zamítnutí žaloby, byť z jiných důvodů.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Shledal přitom vadu, ke které musel přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Rozsudek krajského soudu je třeba zrušit, neboť chyběla podmínka řízení spočívající *v plausibilním tvrzení nezákonného zásahu* ze strany žalované. Krajský soud měl proto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[13] Podle § 82 s. ř. s. platí, že „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 zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“.

[14] Judikatura NSS (nověji kupř. rozsudek ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, č. 3631/2017 Sb. NSS) dovodila, že ochrana podle § 82 s. ř. s. je důvodná tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).

pokračování

[15] Detailní přezkum (ne)naplnění jednotlivých práv uvedených podmínek je vyhrazen věcnému projednání žaloby. Podmínkou řízení o zásahové žalobě dle § 82 s. ř. s. je nicméně již přípustitelné (plausibilní) tvrzení nezákonného zásahu, které *musí být patrné již ze samotné žaloby*. Již v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, konstatoval rozšířený senát NSS, že: „[...] pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.“

[16] V rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 115, rozšířený senát NSS znovu zdůraznil, že podmínky aktivní procesní legitimace nebudou dány „je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla všechna tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu. Soud zde bude přiblížit též k závěrům ustálené judikatury, jež dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být. Tento závěr formuloval rozšířený senát již v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, věc EUROVIA, bod 63. Byť byl tento rozsudek zrušen nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení pro protiústavnost se vztahovaly k posuzování včasnosti zásahové žaloby a nijak se nedotýkají právě zmiňované otázky. Tyto Ústavním soudem nijak nepochybně závěry rozšířeného senátu se naopak staly základem navazující judikatury (podobně např. rozsudek ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 44/2019-21, bod 12, naposledy rozsudek ze dne 18. 3. 2021, č. j. 10 As 255/2020-34, bod 14).“

[17] V rozsudku ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020 - 61, pak rozšířený senát NSS opět potvrdil platnost svých závěrů týkající se nezbytnosti *plausibilních tvrzení ohledně myslitelného naplnění podmínek aktivní procesní legitimace v případě zásahových žalob*, tentokrát v kontextu podmínky přímosti zaměření jednání správního orgánu vůči jednotlivci či přímosti jeho zasažení úkonem daného správního orgánu. Ve věci samé došel k závěru, že volba způsobu vymáhání daňového nedoplatku oprávněným správním orgánem nemůže být pojmově nezákonným zásahem. Krajský soud, který takovou žalobu věcně projednal, rozhodl v rozporu se zákonem, neboť měl návrh v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

[18] Za aplikace výše uvedené judikatury došel NSS i v projednávané věci k závěru, že krajský soud měl s ohledem na absenci plausibilních tvrzení nezákonného zásahu žalobu odmítnout, a nikoliv věcně projednat. V podané žalobě, stejně ostatně jako v kasační stížnosti stěžovatele, chybí plausibilní tvrzení ohledně naplnění 3. podmínky (existence zásahu) a 5. podmínky (přímost či adresnost zásahu vůči stěžovateli) podle § 82 s. ř. s.

[19] Za prvé, opatření rektora Masarykovy univerzity č. 8/2021, a na něj navazující, a v projednávané věci, coby údajný samotný zásah primárně označené, Opatření Filosofické fakulty Masarykovy univerzity č. 9/2021, „Opatření ke snížení rizika nákazou covid-19“, nemůže být samo o sobě zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[20] Opatření Filosofické fakulty Masarykovy univerzity č. 9/2021 obsahuje 7 článků. Článek 1 je označen jako „úvodní ustanovení“. Vymezuje účel úpravy daného opatření a uvádí, že právním základem pro jeho vydání byl § 6 odst. 1 písm. f) a h) ve spojení s § 28 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách. Článek 2 upravuje podmínky vstupu osob do budov Filosofické fakulty Masarykovy univerzity. Články 3 a 4 obsahují v projednávané věci aplikovatelnou úpravu účasti studentů na prezenční výuce a podmínky, které musí doložit (podmínky O-N-T). Článek 5 upravuje přítomnost zaměstnanců na pracovišti. Článek 6 upravuje, či tedy spíše zakazuje, většinu pracovních cest do zahraničí. Článek 7 pak obsahuje závěrečná a přechodná ustanovení.

[21] Podobné opatření je obsahově na pomezí mezi interním normativním aktem (právním předpisem) dané právnické osoby (univerzity), neboť by bylo možné tvrdit, že je neurčité co do okruhu svých adresátů, tak co do předmětu úpravy, anebo by bylo možné spíše rovněž tvrdit, že se materiálně jedná o opatření obecné povahy, neboť je obecné co do okruhu svých adresátů, nicméně konkrétní co do předmětu úpravy. V každém případě je však nesporné, že se pojmově nejedná ani o rozhodnutí (správní akt), a už vůbec ne o zásah dle § 82 s. ř. s.

[22] Nejvyšší správní soud již opakovaně konstatoval, že vnitřní normativní akty veřejnoprávních korporací nemohou být přezkoumávány coby nezákonný zásah podle § 82 s. ř. s., pro definiční absenci jejich přímého a konkrétního zaměření vůči stěžovateli, tedy přinejmenším dokud nejsou vůči němu konkrétně aplikovány (srov. kupř. již rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, anebo rozsudek ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Aps 2/2011 - 212). Kupříkladu ve druhém citovaném rozsudku, č. j. 6 Aps 2/2011 - 212, NSS zdůraznil, že prodloužení volebního období funkcionářů České lékařské komory skrze novelu stavovského předpisu (Volební řád ČLK) nemohlo nijak přímo a adresně zasáhnout do práva jednotlivých členů Komory být volen v nadcházejících volbách do orgánů Komory, byť pochopitelně v důsledku změny nemohli být v původně předvídaném termínu voleni. Volební řád Komory byl totiž interním předpisem aplikovatelným na všechny členy Komory a nikoliv zacílen pouze vůči stěžovateli. Pojmově tak nemohla být splněna podmínka přímosti a adresnosti zásahu vůči konkrétnímu stěžovateli.

[23] Kasační argumentace stěžovatele v tom ohledu, že již vydání předmětného opatření univerzity musí být již samo o sobě vnímáno jako zásah, neboť s jeho vydáním byly spojeny údajné negativní důsledky v právní sféře stěžovatele, pouze podtrhuje, proč se jedná o právní názor neudržitelný. Podobná logika nejenom popírá subsidiaritu zásahové žaloby k jiným typům žalob. Především by se ale jednalo o pojetí zásahu natolik extenzivní, že by zásahem pak bylo i vydání jakéhokoli právního předpisu, se kterým budou z povahy věci vždy spojeny určité negativní následky pro jeho adresáty. Ustálená judikatura NSS nicméně opakuje, že samotné vydání či pouhá existence obecného normativního aktu pojmově nemůže představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 - 80, či ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51; a z odborné literatury např. Z. Kühn, T. Kocourek. § 82 Žalobní legitimace. In: Z. Kühn, T. Kocourek a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019).

pokračování

[24] Jak v podané žalobě, tak v kasační stížnosti stěžovatel nad rámec věcného nesouhlasu s označenými opatřeními rektora a Filosofické fakulty *nikdy neoznačil žádný konkrétní, individualizovaný úkon žalované, který by směřoval přímo proti němu*, a který by proto pojmově mohl naplnit definici *přímého zásahu* vůči jeho osobě. Ve své podstatě se tak dožadoval abstraktního přezkumu interního předpisu univerzity (opatření) se zákonem o vysokých školách, případně jinými právními předpisy. To však není předmětem a cílem zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s.

[25] Ostatně tento výklad aproboval také Ústavní soud v nálezu ze dne 4. 1. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 34/21, kde v bodě 31 za obdobné konstelace případu (zásah dle § 82 s. ř. s. byl dovozován přímo z přijetí samotného krizového opatření, které žalobce v dané věci omezovalo v pohybu mezi okresy) potvrdil, že „[...] žalobou podle § 82 soudního řádu správního se tedy přímo proti krizovému opatření, jako právnímu předpisu, bránit nelze, a to ani tak, že se napadnou jeho přímé „účinky“, „důsledky“ apod.“

[26] Za druhé, s absencí čehokoliv, co by bylo možné označit za zásah (3. podmínka), je v projednávané věci definičně spojeno i zjevné nenaplnění 5. podmínky, tedy absence jakéhokoliv přímého a adresného zásahu konkrétně vůči stěžovateli. Jinak řečeno, stěžovatel, a to dle svých vlastních tvrzení, *nebyl nikdy vystaven ničemu jinému, než čemu byli vystaveni v důsledku obecně aplikovatelných vnitřních předpisů univerzity, respektive fakulty, všichni ostatní studenti*. Jak opakovaně zdůraznil i po ústním jednání a provedeném dokazování krajský soud, stěžovatel nebyl nikdy adresně vyzván k opuštění výuky, plnění povinností stanovených naříkanými opatřeními nebylo v jeho případě ani jakkoliv vymáháno. Stěžovatel sám uvedl, že podmínky stanovené těmito opatřeními nerespektoval, neboť s nimi nesouhlasil.

[27] Za těchto okolností tedy rovněž zřetelně chybělo jakékoliv plausibilní tvrzení přímého dotčení v podobě adresného zásahu vůči stěžovateli. Stěžovatelem opakovaně vzývaný „odrazující účinek“ na tomto závěru nic nemění. Předně není patrné, jak by zamezení „odrazujícího účinku“, který dle stěžovatele přikazuje zkoumat „*objektivní způsobilost daného opatření zasáhnout do určitého práva jednotlivce*“, mělo sloužit k redefinici či přemostění absence jakéhokoliv přímého zásahu do práv stěžovatele. Stěžovatelem odkazovaný nálezný Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21, je ve zde projednávaném kontextu značně nepřiléhavý. Nález se týkal výzvy učiněné příslušníkem Policie ČR k prokázání totožnosti ze strany potenciálního účastníka akce Klimakemp 2018 v obci Louka u Litvínova. V rámci věcného posouzení ústavní stížnosti pak Ústavní soud konstatoval, že by bylo potenciálně v rozporu s čl. 3 odst. 3 Listiny, kdyby určitá osoba byla pro výkon svých ústavních práv v jedné oblasti (jako je právo shromažďovací), postižena v oblasti jiné (kupř. své osobní svobody). Ústavní soud proto dovodil, že omezování jiných práv před konáním podobné akce může potenciálně zasáhnout do práva pokojně se shromažďovat svým „odrazujícím účinkem“. Nejvyššímu správnímu soudu nicméně není patrné, a stěžovatel tuto úvahu sám nerozvádí, jak by podobně pojatý „odrazující účinek“ měl sloužit k přepsání podmínek § 82 s. ř. s.

[28] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že s ohledem na povahu naříkaného aktu (opatření rektora, respektive opatření děkana), stejně jako absenci označení jakéhokoliv

konkrétního a přímého zásahu žalované vůči stěžovateli, stěžovatel nenabídl žádné smysluplné vymezení tvrzeného zásahu. Nic, co by bylo možné požadovat za zásah vůči jeho osobě, v žalobě neoznačil. To ostatně potvrdilo i následné ústní jednání a dokazování před krajským soudem, které fakticky vyhodnotilo tvrzení stěžovatelem v žalobě učiněná jako pravdivá, aniž by tímto bylo schopné odstranit překážky řízení, které provázely celé řízení od počátku v podobě absence jakkoliv plausibilně vymezeného přímého zásahu vůči stěžovateli.

[29] Za podobné situace, tedy při zjevné absenci tvrzeného zásahu, nebylo úkolem krajského soudu, aby začal proaktivně zjišťovat či došetřovat existenci dalších možných myslitelných zásahů, v žalobě neoznačených. S ohledem na novější judikaturu rozšířeného senátu NSS, citovanou výše v bodech 15 až 17 tohoto rozsudku, je třeba považovat předchozí usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 2007, které nabádalo správní soudy posuzovat zásahové žaloby primárně meritorně, za překonané.

[30] Závěrem je vhodné s ohledem na kasační argumentaci stěžovatele zdůraznit, že výše uvedené nikterak nekoliduje s požadavkem účinné právní ochrany zaručeným čl. 36 Listiny. Za prvé, v případě, kdyby daná opatření byla materiálně vyhodnocena skutečně jako opatření obecné povahy (k materiálnímu pojetí tohoto opatření srov. již rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS), což však v projednávané věci s ohledem na předmět řízení Nejvyššímu správnímu soudu není nezbytné zkoumat, pak by byl možný jejich přezkum podle § 101a s. ř. s., bez ohledu na skutečnost, či již byla proti stěžovateli přímo aplikována. V takovém případě může vskutku tvrzené zkrácení na právech plynout přímo z naříkaného opatření obecné povahy (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Za druhé, i v případě, kdyby byla daná opatření vyhodnocena jako skutečný normativní předpis určité stavovské či veřejnoprávní korporace (srov. kupř. usnesení NSS ze dne 25. 2. 2011, č. j. 5 Ao 1/2011 - 22), pak by v případě jakékoliv konkretizované, přímé aplikace daného právního aktu v subjektivní právní sféře daného stěžovatele byla dána možnost, dle povahy případu, buď žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., či, v případě existence skutečného zásahu, žaloby dle § 82 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Podle § 110 odst. 1 věty první, části věty za středníkem s. ř. s., *jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud*. S ohledem na výše uvedené došel NSS k závěru, že krajský soud měl žalobu odmítnout. NSS proto zrušil rozsudek krajského soudu co do výroku I a žalobu sám podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[32] Protože současně se zrušením napadeného rozsudku rozhodl i o odmítnutí žaloby, rozhodoval Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rovněž o nákladech řízení, které předcházelo rozhodnutí krajského soudu. Právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů posoudil podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta, a dospěl k závěru, že účastníci řízení nemají právo

pokračování

na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

[33] Krajský soud nicméně ve výrocích II a III napadeného rozsudku rozhodl tak, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, a že žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává. Tyto výroky z hlediska důvodů uvedených v rozsudku kasačního soudu ob stojí. Proto je Nejvyšší správní soud nezrušil, o nákladech řízení před krajským soudem nerozhodoval samostatným výrokem, a výrokem III tohoto rozsudku rozhodl pouze o nákladech řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. dubna 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu