



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **J. D.**, proti žalované: **Masarykova univerzita**, sídlem Žerotínovo náměstí 617/9, Brno, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v zákazu účasti žalobce na prezenční výuce Lékařské fakulty Masarykovy univerzity s účinností od 22. 11. 2021 do 23. 12. 2021, pokud nepředloží doklad o splnění preventivních podmínek vztahujících se k onemocnění COVID-19 a viru SARS-CoV-2, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 6. 2022, č. j. 62 A 7/2022-102,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 6. 2022, č. j. 62 A 7/2022-102, **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce byl v podzimním semestru akademického roku 2021/2022 studentem 1. semestru magisterského studijního programu Všeobecné lékařství na Lékařské fakultě Masarykovy univerzity. Opatření rektora žalované č. 8/2021 „*Mimořádná opatření v souvislosti s rizikem nákazy onemocněním covid-19*“, které nabylo účinnosti dne 22. 11. 2021 a na které rovněž s účinností od 22. 11. 2021 navázalo opatření Lékařské fakulty Masarykovy univerzity č. 10/2021, „*K mimořádným opatřením při výuce a stanovení povinnosti prevence šíření onemocnění COVID-19 na LF MU*“ (dále jen „opatření“),

podmínilo účast studentů lékařské fakulty na prezenční výuce předložením dokladu o splnění preventivních podmínek (certifikátu o provedeném očkování, potvrzení o prodělání onemocnění COVID-19, nebo potvrzení o negativním výsledku testování, tzv. systém O-N-T).

[2] Žalobce s uvedeným systémem preventivních opatření nesouhlasil. U Krajského soudu v Brně se proto domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované, který měl spočívat v protiprávním omezování přístupu žalobce ke vzdělávání v prezenční formě (zákazu účasti žalobce na prezenční výuce, pokud nepředloží doklad o splnění některé z preventivních podmínek). Z žaloby vyplynulo, že žalobce se podroboval testování hrazenému žalovanou, v některých případech testy hradil z vlastních prostředků. Podrobování se testování v situaci, kdy očkování studenti se testovat nemuseli, žalobce považoval za nátlak, který jej měl přimět k podstoupení očkování. Žalobce proto požadoval, aby krajský soud určil, že zákaz účasti žalobce na prezenční výuce, pokud nepředloží doklad o splnění preventivních podmínek, byl nezákonným zásahem.

[3] Krajský soud podané žalobě vyhověl a rozsudkem označeným v záhlaví určil, že postup žalované spočívající v zákazu účasti žalobce na prezenční výuce, pokud nepředloží doklad o splnění preventivních podmínek, byl nezákonným zásahem. Krajský soud považoval za zásah nejen samotné opatření, ale i jeho faktickou realizaci a dopady projevující se tak, že žalobce musel podstupovat testování a výsledky vkládat do informačního systému školy, aby se mohl účastnit prezenční výuky (činil tedy kroky, které by jinak činit nemusel). Zásah proto žalobci nejen hrozil, ale také reálně nastal. Krajský soud se proto podrobně zabýval zákonností popsaného zásahu a dospěl k závěru, že byl nezákonný, neboť žalovaná neměla pravomoc stanovit studentům povinnost spočívající v předkládání dokladu o splnění preventivních podmínek a podmiňovat jím účast na prezenční výuce, ani právo shromažďovat informace o splnění těchto podmínek.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[4] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž poukázala na skutečnost, že žalobce nevznesl žádná tvrzení, jakým konkrétním způsobem byl přímo zkrácen na svých právech, ani že by opatření bylo zaměřeno přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Stěžovatelka namítala, že vydáním opatření jako vnitřního předpisu vysoké školy realizovala svou samosprávnou pravomoc. Nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že nebyla oprávněna regulovat ochranu studentů a zaměstnanců v souvislosti s šířením viru SARS-CoV-2 a že neměla zákonné zmocnění k organizaci studia a stanovení podmínek účasti na prezenční výuce. Vydaným opatřením navíc nedošlo ke změně druhu studia z prezenční na distanční formu, žalobce absolvoval celou výuku osobně (v prezenční formě). Žalobce vkládal výsledky testů do systému v souladu s opatřením dobrovolně, stěžovatelka jej k tomu nenutila. O zásahu by bylo možno hovořit teprve v případě, byla-li by žalobci účast na výuce znemožněna nebo by mu v ní bylo bráněno, případně že by žalobce byl přímo stěžovatelkou přinucen ke vložení výsledků testování. Dle stěžovatelky v daném případě k žádnému zásahu do práv žalobce na vzdělání nedošlo, nadto jednáním, které by bylo přičitatelné stěžovateli.

pokračování

[5] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka poukázala na jiný rozsudek Krajského soudu v Brně v obdobné věci jiného studenta (sp. zn. 30 A 9/2022), v němž soud naopak dospěl k závěru, že stěžovatelka vydaným opatřením regulovala organizaci studia v souladu se zákonem.

[6] Žalobce práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a že rozsudek krajského soudu je nutno zrušit, neboť pro vedení řízení o ochraně před nezákonným zásahem nebyla naplněna podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) žalobním tvrzení nezákonného zásahu, jehož se stěžovatelka konkrétně měla vůči žalobci dopustit. Krajský soud měl proto z tohoto důvodu žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Podmínkou řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. je 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, ve věci *EUROVIA*, č. 3687/2018 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že „pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem‘ (...), 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“ (bod 63). Přestože byl tento rozsudek později zrušen Ústavním soudem, důvody zrušení se vztahovaly toliko k posuzování otázky včasnosti zásahové žaloby. Z výše citovaného závěru pak Nejvyšší správní soud vycházel v navazující judikatuře, konkrétně např. v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, ve věci *ŽAVES*, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 115, nebo rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020 - 61, ve věci *exekuční návrhy správce daně*, č. 4435/2023 Sb. NSS, bod 47).

[9] Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem tedy musí vždy obsahovat alespoň myslitelné (plausibilní) tvrzení naplňující znaky zásahu vymezené v § 82 s. ř. s., dle kterého *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.*

[10] Zásahem ve smyslu shora citovaného ustanovení zákona tak může být jen zásah správního orgánu zaměřený přímo proti žalobci, popř. jednání, v jehož důsledku bylo proti žalobci přímo zasaženo. Zdůrazňování přímosti zásahu není náhodné. Nezákonným zásahem nejsou a nemohou být takové úkony správního orgánu, které nejsou zaměřeny přímo proti žalobci. Zásahem tedy nemůže být úkon, který není dostatečně individualizován a který působí obecně (shodně viz KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 700).

[11] V nyní souzené věci přitom žaloba neobsahovala žádná myslitelná tvrzení ohledně přimosti či adresnosti zásahu proti žalobci. Žalobce po krajském soudu požadoval určit, že nezákonný zásah spočíval v zákazu jeho účasti na prezenční výuce, pokud nepředloží doklad o splnění preventivních podmínek. Tento podmíněný zákaz stěžovatelka stanovila opatřením citovaným v úvodu tohoto rozsudku, které v čl. 1 stanovilo účel vydaného opatření (regulace zvýšeného rizika nákazy virem způsobujícím COVID-19 způsobeného vysokou mírou koncentrace osob na prezenční výuce), v čl. 2 pak zakázalo účast studentů i zaměstnanců na prezenční výuce, pokud nepředloží doklad o splnění preventivních podmínek, popsalo možnosti splnění těchto podmínek a zakotvilo rovněž možnost náhradního plnění studijních povinností. Článek 3 opatření pak definoval preventivní podmínky (tzv. systém O-N-T) a způsob dokládání jejich splnění prostřednictvím informačního systému univerzity, či na místě před zahájením výuky. Článek 4 pak svěřil kontrolu dodržování tohoto opatření tajemníkovi fakulty a proděkanům pro výuku a stanovil jeho platnost a účinnost.

[12] Z popsaného obsahu opatření je možno dovodit, že se jednalo o normativní akt (akt abstraktní povahy) veřejné vysoké školy, který stanovil pro celou akademickou obec Lékařské fakulty Masarykovy univerzity obecně platné podmínky, které bylo nutno splnit pro účast na prezenční výuce, a to ve všech prostorách fakulty. Tímto aktem veřejná vysoká škola jako zájmová samospráva přistoupila k regulaci veřejnoprávních záležitostí prostřednictvím vlastní, tzv. autonomní normotvorby. Již v rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 6 Aps 2/2007-134, č. 1832/2009 Sb., Nejvyšší správní soud na případu stavovské komory podrobně popsal, že *„stát delegoval výše veřejné moci na veřejnoprávní korporaci, a to výše moci legislativní a moci exekutivní; jde o oprávnění k autonomní normotvorbě (jako obdoba vydávat normativní právní akty) a oprávnění k samosprávě (jako obdoby moci exekutivní). Produktem autonomní normotvorby může být toliko normativní akt, výsledkem činnosti samosprávy bude akt individuální, případně jiný úkon, jenž bude s to zasáhnout právní pozici člena korporace“*. Pravomoci k autonomní normotvorbě jsou přitom nadány nejen stavovské komory, ale rovněž veřejné vysoké školy (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2014, č. j. 8 As 52/2013-69, bod 62).

[13] Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že normativní akty veřejnoprávních korporací nemohou být přezkoumávány coby nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť již ze své podstaty jako abstraktní akty postrádají přímé a konkrétní zaměření vůči jednotlivci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Aps 2/2011 - 197).

[14] Rovněž početná judikatura Nejvyššího správního soudu vztahující se k období pandemie onemocnění COVID-19 potvrdila, že vydání či pouhá existence normativního aktu pojmově nemůže představovat nezákonný zásah (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80, bod 66, nebo ze dne 10. 6. 2021, č. j. 6 As 41/2021-74, bod 19). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posléze v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51, ve věci *Základní škola a Mateřská škola Bílá 1*, č. 4232/2021 Sb. NSS, dospěl k závěru, že *„ve vztahu k normativním právním aktům (...) platí obecně to, že je lze přezkoumat jen ve spojitosti s nějakým individuálním správním aktem, který byl na jejich základě vydán (v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.) nebo ve spojitosti s nějakým individuálně adresovaným úkonem správního orgánu, který by měl*

pokračování

povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.“ (bod 61). Současně také výslovně potvrdil, že ani „*účinky bezprostředně plynoucí z právního předpisu nemohou představovat přímé zkrácení na právech jednotlivce ve smyslu § 82 s. ř. s.*“ (bod 77). Skutečnost, že zásahovou žalobou se nelze bránit proti normativnímu aktu, a to ani argumentací napadající jeho účinky nebo důsledky, pak aproboval rovněž Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 4. 1. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 34/21, bod 31.

[15] V nyní posuzovaném případě žalobce v žalobě neoznačil žádný individualizovaný úkon či jednání přiřitatelné stěžovateli, který by byl adresován přímo žalobci a směřoval proti němu, a tedy by pojmově mohl naplnit požadavek přímého zásahu. Žalobce nebyl vystaven ničemu jinému, než čemu byli vystaveni všichni ostatní studenti fakulty. Ve své podstatě se tak žalobce dožadoval abstraktního přezkumu souladu normativního aktu vydaného stěžovatelkou (označeného jako opatření) se zákonem o vysokých školách, případně s jinými právními předpisy, což však soudům rozhodujícím ve správním soudnictví nepřísluší posuzovat v řízení o zásahové žalobě (§ 82 s. ř. s.), ani v rámci jiných zákonem předvídaných žalobních typů. Pokud krajský soud dovozoval existenci zásahu ve faktické realizaci a dopadech opatření, konkrétně v tom, že žalobce musel podstupovat testování a jeho výsledky vkládat do informačního systému školy, aby se mohl účastnit prezenční výuky, Nejvyšší správní soud uvádí, že v tomto jednání (které žalobce činil v souladu s přijatým normativním rámcem) nelze z podstaty věci spatřovat zásah přiřitatelný stěžovateli, nýbrž se jedná o účinky bezprostředně plynoucí ze zpochybňovaného normativního aktu školy. Jak v této souvislosti stěžovatelka správně uvedla v kasační stížnosti, individualizovaným zásahem, jehož zákonnost by bylo možno věcně soudem přezkoumat, by bylo teprve samotné faktické neumožnění účasti žalobce na prezenční výuce (např. nevpuštěním do učebny, vykázaním z výuky). V takovém případě by konkretizovanou, přímou aplikaci daného normativního aktu v subjektivní právní sféře adresáta bylo možno přezkoumat ve spojitosti s individuálně adresovaným úkonem žalobci, který by měl povahu skutečného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., případně rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[16] Nejvyšší správní soud zároveň uvádí, že k obdobným závěrům ve vztahu ke sporné právní otázce týkající se totožné žalované (v nyní souzeném případě v postavení stěžovatelky), avšak ve věci jiného žalobce (rovněž studenta), aktuálně dospěl též v rozsudku ze dne 14. 4. 2023, č. j. 3 As 239/2022-38, na který v podrobnostech odkazuje.

[17] Závěrem Nejvyšší správní soud doplňuje, že se zabýval rovněž ústavněprávní rovinnou daného případu, přičemž dovodil, že shora vyslovené závěry nekolidují s právem žalobce na účinnou právní ochranu ústavně zaručenou čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Z výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/21 (viz bod 32) vyplývá, že postačuje možnost soudní obrany proti následné přímé aplikaci daného normativního aktu, jímž bude přímo dotčena subjektivní právní sféra žalobce; tedy dle povahy věci přichází v úvahu žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 s. ř. s.), či žaloba zásahová proti následnému skutečnému zásahu správního orgánu (§ 82 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Na základě výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Podle § 110 odst. 1 věty první, části věty za středníkem s. ř. s. platí, že *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*. Nejvyšší správní soud proto v souladu s tímto ustanovením zákona postupoval.

[19] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně rozhodne o odmítnutí žaloby, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti také o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v takovém případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008-98). V daném případě bylo o náhradě nákladů soudního řízení rozhodnuto dle § 60 odst. 3 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost Nejvyšší správní soud v takovém případě nevrací (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020-49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

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

V Brně dne 26. dubna 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu