



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **V. T.**, zastoupená Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti žalované: **Masarykova univerzita**, se sídlem Žerotínovo náměstí 617/9, Brno, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2022, č. j. 30 A 9/2022-102,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2022, č. j. 30 A 9/2022-102 **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně byla v podzimním semestru akademického roku 2021/2022 studentkou Lékařské fakulty Masarykovy univerzity. Dne 18. 11. 2021 děkan Lékařské fakulty vydal opatření č. 10/2021 (dále Opatření), o zavedení mimořádných opatření týkajících se výuky v daném semestru k prevenci šíření onemocnění covid-19 (účinnost od 22. 11. 2021). Účast na prezenční výuce byla zakázána těm studentům, kteří nesplní preventivní podmínky podle článku 3 Opatření, tedy nepředloží certifikát o provedeném očkování proti onemocnění

covid-19, potvrzení o prodělání tohoto onemocnění, nebo potvrzení o negativním výsledku testu na přítomnost viru SARS-Cov-2 (vždy za splnění dalších předpokladů).

[2] Žalobkyně se proti těmto opatřením bránila u Krajského soudu v Brně, jakožto proti nezákonnému zásahu ze strany žalované. Ze žaloby upřesněné při ústním jednání vyplynulo, že žalobkyně spatřuje nezákonný zásah zejména v protiprávním vynucování si informací o jejím zdravotním stavu a nezákonném omezování přístupu žalobkyně ke vzdělávání v prezenční formě pod záminkou prokázání bezinfekčnosti. Žalovaná nebyla oprávněna studentům takové povinnosti uložit. Podle žalobkyně byl takový zásah přinejmenším nepřiměřený, zasahující do řady jejích práv. Opatření vytváří tlak na očkování, jakož i na prodělání nemoci, a žalobkyně se obávala stupňování požadavků. Žalobkyně se prezenční výuky v období 22. až 26. 11. 2021 neúčastnila. Prostřednictvím e-mailu komunikovala s garantkou předmětu, která ji ujistila, že se bez splnění preventivních podmínek výuky nemůže zúčastnit a dále jí studijní oddělení sdělilo, že distanční výuku nelze zajistit. S garantkou povinného předmětu se domluvila na náhradním plnění v podobě zpracování prezentací schvalovaných vyučujícím. Semestr úspěšně ukončila a pokračovala ve studiu.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že ačkoli k zásahu do práva na vzdělání žalobkyně došlo, tento zásah nebyl nezákonný ani nepřiměřený. Podle krajského soudu vydání Opatření nezákonným zásahem být nemůže. Žalobkyně jednala v souladu s Opatřením - výuky se v reakci na nová pravidla neúčastnila, neboť nesplňovala stanovené podmínky; o svobodné rozhodnutí tedy nešlo. Namísto fyzické účasti odevzdala žalobkyně náhradní plnění. Ve stejné době pro ostatní studenty, kteří podmínky splňovali, probíhala plnohodnotná výuka. Podle krajského soudu bylo Opatření vydáno na základě zmocnění v zákoně č. 11/1998 Sb., o vysokých školách. Zásah do žalobkynina práva na vzdělání za daných okolností vyhověl testu proporcionality.

II. Argumentace účastníků řízení

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.).

[5] Stěžovatelka zopakovala své výhrady vůči zpracování a evidenci údajů o zdravotním stavu a zvýhodnění očkovaných studentů. Nesouhlasí, že nátlak na očkování nedosáhl dostatečné intenzity. Vytkla krajskému soudu, jakým způsobem posoudil existenci zákonného zmocnění k vydání Opatření, a trvá na tom, že se tak stalo na základě nezpůsobilého zákonného důvodu. Poukázala na (vyhovující) rozsudek krajského soudu ve věci jiného studenta (č. j. 62 A 7/2022-102 ze dne 16. 6. 2022) a dodala, že situaci bylo možno řešit podle pandemického zákona nebo zákona o ochraně veřejného zdraví.

[6] Nakonec stěžovatelka odmítla závěr, že by jí napadaný postup žalované bylo možné označit za přiměřený. Připouští, že Opatření obстоjí v rámci kroku vhodnosti, tedy že je s to

pokračování

naplnit legitimní cíl v podobě snížení rizika šíření onemocnění covid-19, nikoli však již v kroku potřebnosti, neboť existují i další, méně invazivní opatření, jež tolik nezasahují do práva na vzdělání.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti rozporuje názor krajského soudu, že došlo k zásahu do stěžovatelčina práva na vzdělání. Podle žalované stěžovatelka nebyla z výuky vykázána ani jí jiným faktickým způsobem nebyla znemožněna účast na výuce, takže proti ní nebylo přímo zasazeno. Vydání předmětného Opatření pak nemůže být vnímáno jako zásah do práv žalobkyně, neboť to pouze vyvolalo její volní jednání, které není možné považovat za donucení ze strany žalované. Do práva na vzdělání nemohlo být zasazeno, neboť žádným právním předpisem není definován obsah takového práva ve vztahu ke studijnímu oboru stěžovatelky. Žalovaná je oprávněna ve vlastní působnosti stanovit podrobné podmínky pro plnění studijních povinností. Žalovaná odmítá, že by na stěžovatelku vyvíjela nátlak na očkování, neboť samotné očkování nebylo jedinou cestou, jak dostat stanoveným podmínkám. Jednala v zájmu ochrany práva na vzdělání, neboť komunitní šíření nemoci covid-19 by mohlo mít za následek onemocnění vyučujících, což by vedlo k jejich absenci na výuce.

[8] Se stěžejními závěry krajského soudu ohledně zmocnění k vydání Opatření a proporcionality zásahu se žalovaná ztotožnila. To, že existují i jiné způsoby (např. výuka on-line), neznamená, že by ten zvolený byl nepřiměřený. Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

[10] Tento případ je založen na podobném skutkovém a právním půdorysu jako několik dalších, kterými se Nejvyšší správní soud v poslední době zabýval (v rozsudcích ze dne 20. 10. 2023, č. j. 3 As 205/2022-39, ze dne 14. 4. 2023, č. j. 3 As 239/2022-38, a ze dne 26. 4. 2023, č. j. 6 As 160/2022-35; proti posledně jmenovanému byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud odmítl usnesením sp. zn. I. ÚS 1778/23 ze dne 18. 7. 2023). Ve všech těchto případech NSS rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu sám odmítl (poslední jmenovaný ve stěžovatelkou v odst. [5] odkazované věci, kde krajský soud žalobě vyhověl). Nejvyšší správní soud se nehodlá od principů, na nichž byla tato rozhodnutí založena, odchýlit ani v tomto případě. Skutkové odlišnosti, jak bude popsáno dále, nezakládají důvod pro jiné právní posouzení.

[11] Rozsudek krajského soudu je nutné zrušit, neboť chyběla podmínka řízení spočívající v přípustném (plausibilním) žalobním tvrzení nezákonného zásahu, jehož se žalovaná měla vůči stěžovateli dopustit. Krajský soud měl z tohoto důvodu žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, 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.“

[13] Aby byla soudem přiznána ochrana podle § 82 s. ř. s., je nezbytné, aby byly kumulativně naplněny podmínky vyplývající z tohoto ustanovení. Žalobce tak 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). To, zdali jsou vyjmenované podmínky naplněny, je pak předmětem věcného posouzení zásahové žaloby.

[14] Zásah podle právě citovaného ustanovení je pouze takový zásah, který správní orgán směřuje přímo proti žalobci, přičemž podstatným znakem je právě přímost takového zásahu. Zásahem tedy nemůže být úkon, který má obecnou působnost a postrádá individualizaci (viz KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 700).

[15] Podmínkou řízení o zásahové žalobě je existence přípustitelného tvrzení o nezákonném zásahu, které musí být patrné ze samotné žaloby, přičemž je-li z žaloby zjevné, že popsání jednání nemůže představovat zásah, musí být taková žaloba odmítnuta, a to i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá (rozsudek rozšířeného senátu ve věci *EUROVIA* ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, bod 63, č. 3687/2018 Sb. NSS). Přestože byl tento rozsudek později zrušen Ústavním soudem, stalo se tak z jiných důvodů, a zde připomenuté závěry jsou nadále přejímány pozdější judikaturou NSS (např. rozsudek rozšířeného senátu ve věci *ŽAVES* ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, bod 115, č. 4178/2021 Sb. NSS).

[16] Z argumentace stěžovatelky je zřejmé, že zásahovou žalobou brojí zejména proti Opatření děkana a jeho účinkům vůči stěžovateli, zejména nemožnosti zúčastnit se prezenční výuky, povinnosti nahrávat údaje o svém zdravotním stavu a zvýhodňování očkovaných, jež vnímá jako nátlak na očkování. Opatření považuje za nezákonné a nepřiměřené. Nejvyšší správní soud však dlouhodobě konstantně judikuje, že normativní akty veřejnoprávních korporací nepředstavují zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť ze své podstaty postrádají přímé a konkrétní zaměření vůči jednotlivci (rozsudek ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Aps 2/2011-197).

[17] Nejvyšší správní soud se již rovněž vyjádřil k povaze tohoto konkrétního Opatření, a to v rozsudku č. j. 6 As 160/2022-35, bod 12. Dovodil, že se jedná o normativní akt (akt abstraktní povahy) veřejné vysoké školy, který stanovil pro celou akademickou obec Lékařské fakulty Masarykovy univerzity obecně platné podmínky, které je pro účast na prezenční výuce nutno splnit. Šlo o autonomní normotvorbu zájmové samosprávy k regulaci veřejnoprávních záležitostí. Tento právní názor se opírá o starší rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2009, č. j. 6 Aps 2/2007-134, č. 1832/2009 Sb. NSS, ve věci stavovské komory. Že

pokračování

jsou pravomoci k autonomní normotvorbě nadány kromě stavovských komor i veřejné vysoké školy, konstatoval NSS v rozsudku ze dne 27. 5. 2014, č. j. 8 As 52/2013-69, bod 62.

[18] Rozšířený senát se v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51, č. 4232/2021 Sb. NSS, zabýval možnostmi soudní ochrany proti krizovému opatření vlády jakožto právnímu předpisu *sui generis*. Ačkoli se v nynějším případě jedná o autonomní normotvorbu vysokoškolské samosprávy, a nikoli krizové opatření vlády, jde v obou případech o akty abstraktní povahy (normativní právní akty), tudíž je možné závěry rozšířeného senátu aplikovat. Rozšířený senát vyslovil, že „[n]ormotvornou činnost ani samotné důsledky obecně formulované právní normy (...) nelze považovat za zásah. To nelze obcházet ani tím, že by se za zásah označil nikoli sporný právní předpis nebo jeho jednotlivé ustanovení, ale dopady (důsledky) takovéto normy na jednotlivce“ (bod 66); „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, aproboval rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 4. 1. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 34/21, bod 31.

[19] V tomto konkrétním případě má Nejvyšší správní soud za nesporné, že stěžovatelka se ve vymezené době skutečně nezúčastnila prezenční výuky, nýbrž plnila své studijní povinnosti náhradním způsobem, a to na základě článku 2 odst. 1 a 3 Opatření: „Zakazuje se účast na prezenční výuce studentům LF MU, kteří nepředloží doklad o splnění preventivních podmínek dle čl. 3 tohoto opatření“ a „garantům jednotlivých předmětů se ukládá povinnost zajistit možnost náhradního plnění studijních povinností studentům LF MU, na něž se vztahuje zákaz účasti na prezenční výuce dle čl. 2 odst. 1 tohoto opatření“. Omezení, jež se dotkla stěžovatelky, tak bezprostředně vyplývají z Opatření, jemuž čelili všichni studenti fakulty stejně. Jedná se o důsledek abstraktní normy v její osobní sféře, nikoli o individualizovaný zásah ve smyslu 82 s. ř. s. Stěžovatelka se rozhodla řídit stanovenými pravidly a nechala tak účinky daného normativního aktu působit vůči sobě, když namísto prezenční výuky plnila své studijní povinnosti způsobem vyplývajícím z Opatření. Z výše shrnuté judikatury vyplývá, že ani takové účinky abstraktního aktu nelze označit za zásah, neboť by to znamenalo obcházení celého konceptu zásahové žaloby. Totéž platí o povinnosti nahrávat do univerzitního systému výsledky testování, jež rovněž vyplývá z Opatření (stěžovatelka nicméně žádný výsledek testování neposkytla).

[20] Lze tedy shrnout, že stěžovatelka v tomto případě v žalobě neoznačila nic, co by představovalo zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. V konečném důsledku byla vystavena stejnému zacházení jako zbytek akademické obce a ve skutečnosti se dožaduje abstraktního přezkumu normativního aktu (jeho souladu se zákonem a přiměřenosti). Takový přezkum však správním soudům nepřísluší sám o sobě, ale až ve spojení s individuálně adresovaným konkrétním úkonem vůči žalobci, který by měl povahu rozhodnutí (ve smyslu § 65 s. ř. s.) či skutečného zásahu (ve smyslu § 82 s. ř. s.). Soudní řád správní totiž nezná žalobu ve veřejném zájmu, kterou by mohl podat kdokoli (viz již zmíněný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 9 As 264/2020-51, bod 67).

[21] Jak již bylo řečeno výše, Nejvyšší správní soud se již zabýval podobnými případy, v rámci nichž studenti jako žalobci napadali totožné či obdobné opatření. V tomto kontextu zdůraznil, že jako přezkoumatelný zásah ve smyslu 82 s. ř. s. by bylo možno vnímat teprve znemožnění účasti na prezenční výuce, a to například vykázaním z výuky či nevpouštěním do učebny (viz rozsudek č. j. 6 As 160/2022-35). To se však ve stěžovatelčině případě nestalo.

[22] Nejvyšší správní soud se zamýšlel nad možností, zda by e-mailová komunikace stěžovatelky s garantkou předmětu nemohla představovat právě takové faktické znemožnění účasti na výuce. Stěžovatelka se tímto způsobem informovala ohledně náhradního plnění předmětu, jehož výuky se podle Opatření nemohla prezenčně zúčastnit. Garantka předmětu stěžovatelku ujistila, že Opatření chápe správně a bez splnění podmínek se prezenční výuky nemůže zúčastnit, a současně ji informovala o podmínkách náhradního splnění předmětu. V souladu se svou předchozí judikaturou je NSS přesvědčen, že se mohlo jednat o pokyn (tedy zásah) správního orgánu, aby stěžovatelka nějak konala či nekonala, který je dostatečně individualizován (naplnění podmínek 4. a 5.). Kvalitativně ovšem takový, který má pouze informativní charakter a je ve své podstatě nevynutitelný (neobsahuje sankci). Proto nijak, natož pak přímo, nezkracuje práva stěžovatelky (nenaplnění podmínek 1. a 2.). Soudní řád správní přiznává ochranu pouze subjektivním právům jednotlivce, a nikoli pocitu pramenícímu ze sdělení o stavu určitých věcí, přímo nevynutitelné výzvě, aby osoba něco učinila, či informaci o případných negativních důsledcích nevyhovění pokynu či výzvě (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65). K faktickému znemožnění prezenční výuky ani tímto způsobem nedošlo.

[23] Lze shrnout, že žaloba postrádala plausibilní tvrzení ohledně zásahu, a nedošlo tak k naplnění podmínek § 82 s. ř. s. Jelikož přítomnost takových tvrzení v žalobě je podmínkou řízení, nemělo pro její nesplnění dojít k věcnému projednání žaloby krajským soudem. Kasační námitky stěžovatelky za této situace nelze vypořádat.

[24] Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že vzal v potaz i ústavněprávní rovinu tohoto případu. Závěry, k nimž dospěl, nejsou v rozporu s právem stěžovatelky na účinnou právní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Podle Ústavního soudu (srov. již zmíněný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 34/21, bod 32) postačuje zachování možnosti soudní obrany proti následné přímé aplikaci normativního aktu, již bude přímo dotčena subjektivní právní sféra stěžovatelky; 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 rozhodnutí o nákladech řízení

[25] 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 odmítnutí návrhu, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud proto zrušil rozsudek krajského soudu a současně žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

pokračování

[26] 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 ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020-49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. listopadu 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu