



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **B. P.**, zastoupeného Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Praha 1, Vodičkova 695/24, proti žalované **Univerzitě Karlově**, se sídlem Praha 1, Ovocný trh 560/5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2023, č. j. 8 A 1/2023 - 36,

**takto:**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2023, č. j. 8 A 1/2023 - 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

[1] Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se domáhal, aby městský soud vydal rozsudek, kterým:

- (i) určí, že zásah žalovaného, spočívající ve zvolení členů Akademického senátu Univerzity Karlovy na Filozofické fakultě za studenty v elektronických volbách konaných ve dnech 8. - 10. 11. 2022, konstatování dílčí volební komise pro Filozofickou fakultu dne 11. 11. 2022, že členem Akademického senátu žalovaného jsou zvoleni Mgr. BcA. P. S., PgDip. a Mgr. R. K., a neposouzení elektronické volby těchto kandidátů Hlavní volební komisí Akademického senátu Univerzity Karlovy „je neplatný, je nezákonný“;
- (ii) zakáže žalované, aby umožňovala zasedat těmto kandidátům na zasedáních Akademického senátu Univerzity Karlovy;

- (iii) přikáže žalované, aby Hlavní volební komise posoudila elektronickou volbu těchto kandidátů jako neplatnou.

[2] Městský soud dospěl k názoru, že žaloba není ve smyslu § 85 soudního řádu správního (dále též jen „s. ř. s.“) přípustná a musela by být odmítnuta, neboť žaloba proti nezákonnému zásahu má subsidiární povahu ve vztahu k jiným žalobním typům dle soudního řádu správního. Žalobce totiž mohl proti způsobu organizace hlasování ve volbách do akademického senátu brojit opravným prostředkem (stížností), což také učinil; žalovaná o stížnosti žalobce rozhodla negativně, jak vyplývá z jí vydaného vyrozumění žalobce o vyřízení stížnosti (dále jen „vyrozumění“). Městský soud proto usnesením ze dne 18. 7. 2023, č. j. 8 A 1/2023 - 33, žalobce vyzval, aby ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení žalobu upravil a nově formuloval žalobní argumentaci, neboť předmětem soudního přezkumu může být pouze rozhodnutí o podaném opravném prostředku, nikoli samotný postup žalované (zásah). Současně byl žalobce poučen o následcích spojených s marným uplynutím této lhůty. Usnesení bylo zástupci žalobce doručeno dne 18. 7. 2023 a stanovená lhůta uplynula dne 2. 8. 2023, aniž by žalobce jakkoli reagoval.

[3] Městský soud proto v záhlaví specifikovaným usnesením žalobu odmítl. V odůvodnění uvedl, že z § 85 s. ř. s. jednoznačně vyplývá, že zápůrčí zásahová žaloba není v situaci, kdy existují jiné právní prostředky ochrany nebo nápravy, přípustná. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, ze kterého se podává, že žaloba proti nezákonnému zásahu nemůže být vykládána jako substitut žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto v procesní dispozici účastníka, který žalobní typ si vybere. Ochrana práv žalobce byla v dané věci zajištěna oprávněním žalobce podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (*vyrozumění*); jelikož žalobce žalobu na výzvu soudu v tomto směru neupravil, odmítl ji městský soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou.

[4] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody vyplývající z § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Stěžovatel především namítá, že *vyrozumění* není správním rozhodnutím, a proto se proti němu nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Z tohoto důvodu byla zásahová žaloba přípustná a neměla být odmítnuta.

[6] Dále stěžovatel uvádí, že i za předpokladu, kdy by *vyrozumění* bylo správním rozhodnutím, nebylo by možné se domáhat ochrany prostřednictvím žaloby „proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 85 s. ř. s.“ Podle čl. 9 odst. 2 volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy (dále jen „AS UK“) totiž Hlavní volební komise již nemůže žádost vyřídit pozitivně a rozhodnout o opakování voleb, jelikož byla zvoleným členům AS UK dne 3. 2. 2023 již předána písemná osvědčení. Stěžovatel dodává, že za předpokladu, „kdy jiný právní prostředek ve smyslu § 85 s. ř. s. nemůže vést k odstranění zásahu správního orgánu nebo jeho důsledků, nelze jej považovat za takový právní prostředek, který by činil zásahovou žalobu nepřipustnou.“ Proto i v případě, kdy by soud *vyrozumění* zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, nebylo by již možné dosáhnout nápravy novým rozhodnutím Hlavní volební komise AS UK. Stěžovatel závěrem dodal, že není

pokračování

možné, aby vnitřní předpisy Univerzity Karlovy fakticky znemožnily obranu proti nezákonnosti voleb po uplynutí relativně krátkého časového období.

[7] Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila se závěry městského soudu. Má za to, že nebyly naplněny zákonné předpoklady nezákonného zásahu; ve volbách do akademického senátu nejsou univerzita ani AS UK v postavení správního orgánu. Rovněž není splněna podmínka, že by byl domnělý zásah zaměřen proti stěžovateli. Stěžovatel proto nedisponuje žalobní legitimací dle § 82 s. ř. s. Podle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu AS UK může volič podat stížnost proti přípravě, průběhu a výsledkům voleb; existuje tak možnost ochrany nebo nápravy jinými prostředky. Žalovaná proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Předmětem posouzení kasačního soudu je tak výlučně otázka, zda městský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele bez jejího věcného projednání odmítl. Ostatně, stěžovatel si je toho vědom, neboť ve své kasační stížnosti uplatnil právě tento kasační důvod.

[11] V projednávané věci podal stěžovatel žalobu, kterou se (zjednodušeně řečeno) bránil proti nezákonnému zásahu spočívajícím ve zvolení konkrétních členů AS UK na Filozofické fakultě za studenty prostřednictvím elektronických voleb konaných ve dnech 8. - 10. 11. 2022. Proti průběhu voleb podal stěžovatel stížnost, kterou neshledala Hlavní volební komise důvodnou, o čemž stěžovatele zpravila *vyrozměním* ze dne 6. 12. 2022. Městský soud dospěl k názoru, že *vyrozměním* je rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., a proto žalobu proti nezákonnému zásahu podle § 85 s. ř. s. vyhodnotil jako nepřipustnou a postupem podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ji napadeným usnesením odmítl. Stěžovatel se závěry městského soudu, že *vyrozměním* je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nesouhlasí.

[12] Rozhodující otázkou, na jejímž zodpovězení závisí posouzení zákonnosti postupu městského soudu, je povaha *vyrozměním* Hlavní volební komise o vyřízení stížnosti stěžovatele proti průběhu voleb do AS UK. Městský soud v napadeném usnesení konstatoval, že se jedná o rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., odůvodnění napadeného usnesení ovšem neposkytuje dostatečné vysvětlení, jak městský soud k tomuto závěru dospěl. Jde přitom o důvod, na kterém je odmítnutí žaloby postaveno. Současně nelze přehlédnout, že *vyrozměním* není standardním správním aktem, u kterého je *prima vista* zjevná jeho právní povaha [tj., zda jde o (soudně přezkoumatelné) správní rozhodnutí či jiný akt], a bylo tedy nezbytné, aby městský soud explicitně zdůvodnil, proč dospěl k závěru,

že jde o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Pouhé konstatování, že jde o výsledek vyřízení stížnosti stěžovatele, pro takový závěr rozhodně nepostačuje.

[13] Městskému soudu se přitom nabízelo aplikovat na posuzovanou věc závěry plynoucí z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41, podle kterého „[r]ozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dobledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znak rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nebytné vlastnosti přezkoumávaného aktu [...] vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný. Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, která obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizovaná dokumentace; iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení“ (zvýraznění doplněno). Co se týče materiálních znaků, ty byly v usnesení rozšířeného senátu definovány následovně: „(i) správní úkon vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsaných v definici; (ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; (iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy; a (iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Žalobní legitimace je založena navíc nejen v případech, kdy je žalobce zkrácen na svých hmotných subjektivních právech, ale i ve všech případech, kdy je dotčena právní sféra žalobce.“

[14] Lze tedy uzavřít, že městský soud pochybil, pokud v napadeném usnesení nezkoumal, zda vyrozumění naplňuje materiální a formální znaky definované v citovaném usnesení rozšířeného senátu a ani se nepokusil předeštět případné vlastní důvody pro uvedený závěr. Jelikož je na tomto (apodikticky vysloveném) závěru postaven důvod pro odmítnutí žaloby, je zřejmé, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Je tedy naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než kasační stížností napadené usnesení za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že zrušil nejen výroky I. a II. napadeného usnesení (o odmítnutí žaloby a nákladech řízení), jak se toho dožadoval stěžovatel, ale též jeho výrok III. (vrácení zaplaceného soudního poplatku za žalobu), neboť jde o výrok ve vztahu k výroku I. akcesorický a městský soud by byl nucen jej v důsledku zrušení výroku o odmítnutí žaloby rovněž sám odklidit.

[15] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud tedy bude primárně, v intencích výše uvedených kritérií rozšířeného senátu, zkoumat, zda vyrozumění naplňuje výše uvedené znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V závislosti na výsledku tohoto posouzení se bude případně zabývat otázkou subsidiarity zásahové žaloby ve světle argumentů stěžovatele uvedených v odst. [6] výše.

[16] Vzhledem k tomu, že byl napadený rozsudek zrušen, rozhodne městský soud v dalším řízení rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 3. dubna 2024

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu